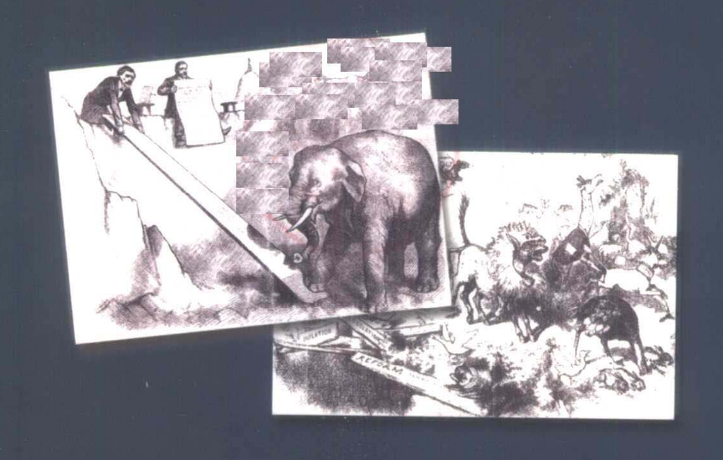
美国
两党制发展史

张兹暑 著



河北教育出版社

美国两党制发展史

张兹署　著

河北教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国两党制发展史/张兹暑著．石家庄：河北教育出版社，2002.12

ISBN 7-5434-4267-1

Ⅰ．美… Ⅱ．张… Ⅲ．美国-发展史

Ⅳ．G52-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 35243 号

书　　名	**美国两党制发展史**
作　　者	张兹暑
责任编辑	路殿维　韩新保
封面设计	张贵新
出版发行	河北教育出版社(石家庄市友谊北大街 330 号 邮编 050061)
印　　刷	河北师范大学印刷厂
印　　张	20
字　　数	501 千字
印　　数	1-1000 册
版　　次	2003 年 2 月第 1 版　2003 年 2 月第 1 次印刷
开　　本	850×1168 毫米 1/32
书　　号	ISBN 7-5434-4267-1/G·3089
定　　价	38.00 元

序 言

丁则民

美国是一个幅员辽阔、民族、种族众多的国家，也是一个发达的资本主义国家。它自 18 世纪后期建国以来，社会经济发展比较迅速，政治局势亦较稳定，除了 19 世纪中叶爆发一场内战外，没有出现过大的政治动乱。美国之所以能在稳定的环境中取得比较迅速的社会经济发展有多方面因素，如美国本土地处两大洋之间、不受外来的威胁，没有过封建生产关系以及强调对外来移民实行美国化政策等，其中美国政治制度、特别是两党制也起了重要作用。

政党是一定阶级的政治组织，也是这一阶级的利益的集中代表。随着时代的进展，社会的变化，政党所代表的阶级及其利益也在变化。根据政党所代表的阶级及其利益的变化，美国资产阶级两党制可以美国内战为界标划分为两个时期。从 1792 年杰斐逊民主党的创立到内战结束为第一个时期，即两党制开始和草创时期。在这个时期中，两党主要代表了不同阶级——即北部资产阶级与南部奴隶制种植园主阶级——的利益，分别组织力量展开争夺政权的斗争，以便制定和推行有利于本阶级利益的立法和行政措施。代表奴隶制种植园主利益的民主党利用其在联邦政权中的优势，不断通过立法手段扩充蓄奴州的势力；而代表工业资产阶级利益的辉格党为反对蓄奴州势力的扩大，则与废奴主义者组

织联合起来，建立了共和党，并在1860年总统大选中获胜，由林肯入主白宫。接着，南部奴隶主就发动武装叛乱，引起了内战的爆发。

从内战结束到现在为两党制第二个时期，即近代资产阶级两党制形成和发展的时期。在这个时期中，由于奴隶制的废除和南部种植园主的逐渐没落，两党由原先主要代表不同阶级的利益变为代表美国资产阶级不同集团的利益；随着自由资本主义向垄断资本主义的过渡，两党又分别代表了美国垄断资产阶级不同集团的利益。在第二个时期中，最初20年一直是由共和党持续执掌政权，直到1885年，民主党人克利克兰才通过大选入主白宫。这标志着近代美国两党制正式形成，从此开始了两个资产阶级政党轮流执政的历史。尽管在野与在朝的两党经常在派系利害矛盾方面互相攻讦，但在镇压工农群众运动上是一致的。轮流执政的两党推行的对内对外政策虽不尽相同，但并无实质性的差别。这种通过轮流执政和平移交政权方式的确立，使美国得以在很长时期保持国内政局的稳定，避免了宫廷政变或暴力夺权事件的发生，从而为社会发展和经济繁荣创造了一个必不可少的安定的国内环境。

垄断资本主义确立后，美国垄断资产阶级为了维护其统治和发展垄断资本主义的需要，进行了两党制的刷新，即根据两党不同的历史传统和社会基础刷新：民主党逐渐成为一个带有资产阶级改良主义色彩的政党，而共和党则仍保持资产阶级保守主义色彩。这样，美国统治集团就利用已经刷新的两党轮流执政，交替使用改良主义和保守主义的两手政策，并且根据不同时期阶级斗争形势，随时调整其政策，以缓和不断出现的社会阶级矛盾，从而保持垄断资产阶级统治的稳定。

两党制在美国历史上和现实政治生活中，都曾发挥过积极作用，但它的局限性和种种弊端，也是显而易见的。

探讨两党政治及其历史发展，向来是美国学、美国历史学和政治学的一个重要课题。美国学者撰写和出版了大量的有关著作。但是，由于种种原因，我国学术界在这个领域的研究还显得比较薄弱。本书作者根据他多年从事美国政治制度问题的研究，运用大量中英文书刊资料，比较全面而又系统地阐述了美国两党制的形成和发展演变，并对有关两党制的一些重要问题进行了深入的分析，在许多重大理论问题和历史事件的论述方面，提出了自己独到的见解。迄今为止，国内尚无有关美国两党制发展史的专著，本书的出版填补了我国美国史研究的一项空白。它给我国大学的本专科生和研究生以及社会上希望了解美国的读者提供了一部重要的参考书，这是值得庆幸的。

丁则民

2000年3月15日

著者前言

本书作者长期致力于美国历史的教学与研究。在教学过程中，尤其是在培养美国史研究生期间，学生一直苦于没有一部系统地论述美国两党制发展史的专门著作可资参考。自改革开放以来，我国的美国史研究蓬勃发展，人才辈出，硕果累累。然而，对于美国两党政治史的研究，仍然显得比较薄弱，迄今尚无一本中国学者撰写的专门著作问世。尤其考虑到，改革开放的中国，需要了解世界，特别需要了解超级大国美国。鉴于此，作者萌生了撰写一部美国两党制发展史的念头。历尽数年寒苦，拙著终于与读者见面，实现了作者一个多年的夙愿，自然倍感慰藉。这本书的出版，作者不敢妄称填补了我国美国史研究的一项空白，起码可以说，它给那些渴望了解美国和美国历史的中国读者和青年学生，提供了一本由中国学者撰写的、比较详尽地介绍美国两党制历史演变的参考书。

在本书写作过程中，作者力图运用历史唯物主义的基本原理，系统地论述美国两党制的发展历程，既充分肯定美国两党制的历史进步性，它与美国国情的适应性，又揭示它的局限性和某些弊端。本书的研究方法是，先进行专题研究，后进行系统思考，最后成书。本书出版前，已发表相关论文十余篇。

本书从美国政党的产生写到2000年大选，克林顿离开白宫。

全书分两大部分：第一部分是总论。此部分对涉及美国两党制的几个重点问题作了综合性评述。第二部分是正文。此部分共分15章。第1－8章记述内战前的两党制，介绍了美国两大全国性政党的形成过程和内战前的五次党争，总结了内战前党争的性质、特点和历史作用；第9－15章记述美国近代资产阶级两党制的形成和两大资产阶级政党民主党与共和党轮流执政的历史沿革，着重介绍了倾向改良的民主党与倾向保守的共和党争夺总统职位和国会控制权的斗争概况，详细记述了民主党奉行“新政”式改良主义理论和政策与共和党坚持保守主义路线的成败得失，论证了资产阶级治国政策的几次重大转折及其历史原因。

本书对许多重大历史事件的论述和评价，自然体现了作者多年来的研究所得，但同时，也借鉴和吸收了国内外同行学者的诸多研究成果。凡借鉴他人研究成果之处，直接引用者，均在各章各节中加了脚注，间接引述者，则用“参阅”或其它方式作了说明。

本书内容侧重于记述两党的国内政策，对外政策方面较少涉及。

为了节省篇幅，便于读者对照，凡比较重要的人名、专名，均在正文部分行文中插注英文原名，书后省去了人名、专名译名对照表。

在本书写作过程中，得到了我国著名美国史专家、东北师范大学美国研究所博士生导师丁则民教授的热诚指教。本书脱稿后，丁先生又对全书进行了仔细的审阅和校订，提出了很多宝贵的修改意见，这对确保和提高本书的学术质量起了重大作用。尤其，他又抱病命笔为本书作序，令作者感动不已。实际上，本书也凝聚着丁则民教授的巨大劳动和心血。令人痛惜的是，本书出版时，丁先生已经仙逝而去。我只能手捧拙著，肃立在他的遗照前，默默献上我对先生的深切敬意和诚挚谢忱。

商务印书馆方生编审、南开大学张友伦教授、中国社会科学院美国研究所李道揆研究员、陶文钊研究员、周琪副研究员、东北师范大学美国研究所梁茂信教授、河北师范大学历史系骆继光博士、刘国柱教授、烟台师范学院历史系高春常博士等，都曾对本书提出过宝贵意见和建议，给作者以诸多帮助。在此，谨向他们表示深切谢意。

原河北师范学院历史系资料室李功先生、刘秀凤研究馆员、东北师范大学美国所的胡锦山博士、历史系资料室的杨虹女士和叶韦女士、中国社会科学院美国研究所图书馆的梁玉玉女士、王亚平女士、周彦杰女士以及北京图书馆外文阅览室和外借组等，在图书资料方面给作者提供了诸多方便和帮助，在此一并致谢。

在本书写作期间，我的夫人仇洁荣女士，不分严寒酷暑，利用业余时间承担了全部书稿的誊清和校对工作，对于她的辛苦劳动，我深表感激。此外，河北师范大学历史系的张彦辉、田颖、王春红、刘亚娟、李瑞瑞、刘士芳、李凤先、曹素芬、陈瑞燕、李树良等同学，在本书定稿时，承担了部分书稿的誊写工作，也顺致谢意。

本书的出版，承蒙河北教育出版社的韩新保先生和陆殿维先生以及河北省人事厅崔鹏飞先生给予鼎力支持，作者无任感激！

作者水平所限，书中错陋和不当之处在所难免，敬请学术界同仁和广大读者不吝批评、指正。

张兹署

2000年12月25日于河北师范大学清乐斋

目　　录

附录

总　论

“政党制度是指国家法律规定或在实际生活中形成的执掌、参与或影响国家政权的合法形式。西方国家的政党制度是指通过议会和总统选举，由资产阶级政党轮流执政、联合执政或单独执政的统治方式。”① 西方国家的政党制度也是西方民主制度的重要内容之一。由于各国的政治、经济发展状况不同，政治结构、历史文化传统和国内阶级、阶层和集团的力量对比不同，各国政党制度的表现形式也不尽相同。从历史上和现实中来看，西方国家的政党制度有三种类型：一党制（One Party System）、两党制（Two Party System）和多党制（Multiple Party System）。

一党制是指，只有执政党是唯一合法存在的政党，其他政党均被置于非法地位。“真正的一党政治是，这种政治制度不允许其他政党的存在。”② 在西方国家的历史上，只有三、四十年代的希特勒第三帝国和墨索里尼的意大利、日本、西班牙等几个法西斯国家实行过一党制。其特点是：法西斯政党夺取国家政权后，实行一党专制或一党独裁，除执政的法西斯政党外，禁止一

① 唐晓、王为、王春英：《当代西方国家政治制度》，世界知识出版社，1996年版，第116页。

② Giovanni Sartori, Mass Politics: Studing in Political Sociology, (New York, 1970), P. 328.

切其他政党活动,[1] 实行党政合一或以党代政原则。但是,法西斯独裁的一党制不得人心,因而都是短命的,随着法西斯的覆灭而寿终正寝。

两党制是指,两个最大的、在国家政治生活中居于垄断地位的政党,通过争夺议席或总统职位轮流执政。其特点是:两大政党势均力敌,平分秋色,长期轮流执政,能有效地排斥小党或第三党涉足国家政权。美国、英国、加拿大、澳大利亚和新西兰等国家实行两党制。其中,美、英两国的两党制最为典型,其他几个不十分典型的国家有人称之为“准两党制”(Quasi-Two-Party System)。[2]

多党制是指,两个或两个以上的政党或政党联盟轮流执政的政党制度。其特点是:在选举中多党进行角逐,但一般没有一个党具备单独长期执政的实力,因此,往往是几个政党或政党联盟联合执政;多党制通常是比例代表制的产物;多党联合执政一旦某党因政见分歧退出执政联盟而使其失去议会多数,就会出现内阁倒台,酿成政府危机。大多数西方国家实行多党制,比较典型的多党制国家有法国、德国、意大利、丹麦等。[3]

本书正文部分比较系统地记述了美国两党制的形成和发展以及两党政治的历史沿革过程,总论部分将几个综合性问题叙述于下:

一、美国两党制的历史分期

关于美国两党制的形成时间和历史分期问题,中外学者众说

① 如德国的纳粹党、意大利的斗士团、日本的大政翼赞会、西班牙的长枪党等。

② Giovanni Sartori, Mass Politics: Studing in Political Sociology, P. 331.

③ 参阅唐晓等:《当代西方国家政治制度》,第116-131页。

纷纭。

（一）关于两党制的形成时间

美国学者有19世纪初形成论和19世纪40年代形成论两种说法。

小阿瑟·施莱辛格主编的《美国政党史》认为，1801年托马斯·杰斐逊以政党首脑身份入主白宫，从而在美国“历史上第一次出现了执政党更换的局面”，这样，“自华盛顿执政以来一直存在的无党派局面已为两党制所代替，两党制在1801年已经十分成熟，可以使全国政权有秩序地在两党中进行移交。”[①]

另一些美国学者则持19世纪40年代形成论。著名美国政治学家詹姆斯·M. G. 伯恩斯在他与人合著的《民治政府》一书中写道：“1837年马丁·范布伦继杰克逊之后入主白宫时，民主党已发展成为一个大的、全国性的运动，已有一个明确的党纲和基层组织，并对全国和各州具有领导作用。辉格党几乎一样强大，1841年，他们推举自己的人威廉·亨利·哈里森（老蒂普卡努）进入白宫。两党制终于诞生。”[②] 弗兰克·索劳夫也认为：“到1840年，辉格党和民主党才建立起最早的真正的全国性政党制度，在所有的州每个党都建立了组织并互相竞争。”[③] 小施莱辛格主编的《美国政党史》中的共和党史部分认为：1841年辉格党击败民主党入主白宫，“美国此时形成了势均力敌、彼此竞争的两党制度。全国各州和各部门的选民都‘认为自己不属于辉

---

① 小阿瑟·施莱辛格：《美国民主党史》，上海人民出版社，1977年版，第19页。

② James Mac Gregor Burns and J. W. Peltason and Thomas E. Cronin, Government By the Peopee, (Englwood Cliffs, New Jersey, 1985), P. 217.

③ Frank Sorauf, Party politics in America, (Boston Toronto, 1984), P. 21.

格党就属于民主党’。”[①]

中国学者也有两种说法。

一种是19世纪30、40年代形成说。

著名美国史专家黄绍湘教授认为，“自1828年民主党建立和1834年辉格党建立以后，美国资产阶级两党制度就成为相对稳定的政党统治形式。”[②] 杨生茂、陆镜生教授也认为，“19世纪30年代和40年代是美国近代两党制形成时期。”[③]

陈其人教授等则持19世纪80年代形成说，他们认为，“1884年民主党竞选总统获胜，从此开始了两大政党轮流执政的历史，这说明美国资产阶级两党制已正式形成。”[④]

本书作者认为，美国近代资产阶级两党制形成于19世纪80年代的说法比较切合实际。理由是：虽然在内战前美国已形成了两个大党对立斗争的格局，但它与19世纪晚期形成的近代资产阶级两党制相比较，性质有别。美国在内战前的半个多世纪中，始终未能解决南北两种经济制度并存的问题，政党之间的对立和斗争，始终受到两种经济制度的严重制约，因而，内战前的两党制尚且不是典型意义的近代资产阶级两党制。

近代资产阶级两党制的形成，必须具备一定的社会前提。

（1）资本主义制度在全国范围取得了胜利，确立了统一的资本主义经济基础。

（2）资产阶级已经独揽了全国政权，形成了资产阶级一统天

① 小阿瑟·施莱辛格：《美国共和党史》，上海人民出版社，1977年版，第49页。

② 黄绍湘：《美国通史简编》，人民出版社，1979年版，第147页。

③ 杨生茂、陆镜生：《美国史新编》，中国人民大学出版社，1990年版，第171页。

④ 陈其人、王邦佐、谭君久：《美国两党制剖析》，商务印书馆，1984年版，第10－11页。

下的政治局面。

(3) 现代工业资产阶级和工业无产阶级两大对立阶级形成后，二者之间的矛盾斗争加剧，已经开始了现代意义的阶级斗争。

在美国，只有在19世纪80年代后才具备了这些基本前提，而不是在此之前。(以上理由的详细论述见本书第九章第三节)

(二) 关于两党制的历史分期

美国学者一般把美国政党史划分为五个时期，也称五个政党体制。一般说来，从1792年杰斐逊民主共和党成立到19世纪初门罗任内联邦党瓦解是第一政党体制；从1824－1854年杰克逊民主党与辉格党对立为第二政党体制；从1854年共和党成立到1896年民主党合并人民党为第三政党体制；从1896－1932年大萧条为第四政党体制；罗斯福“新政”后为第五政党体制。[①] 小施莱辛格等将1864－1892年视为一个时期，因此，他们把两党制发展史划分为四个政党体制，“新政”以来的两党制称为第四政党体制。[②] 有的美国学者则把1796－1824年划为第一政党体制；1828－1860年为第二政党体制；1860－1932年为第三政党体制；1932－1968年为第四政党体制；1968年后为第五政党体制。[③] 还有的美国学者把美国两党制发展史分为六个时期：(1)

---

① Kenneth prewitt and Sidney Verba, An Introduction to American Government, (New York, 1980), PP. 329－334. Paul E. Johnson, John H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom, Jr. and David W. Rohde, American Government: People, Institutions and Policies, (Boston 1990), PP. 269－274. Samuel J. Eldersveld, Potitical Parties in American Society, (New York, 1982), PP. 33－35.

② Arthur M. Schlesinger Jr., History of U. S. Political Parties, (New York, 1973), PP. xxxiii-Liii. Robert J. Huckshorn, Political Parties in America (Monterry, California, 1984), PP. 32－36.

③ Robert L. Lineberry, George C. Edward Ⅲ and Martin P. Wattenberg, Go-vernment in America: People, Politics and Policy, (New York, 1991), PP. 245－250.

18 世纪 90 年代的创立时期；（2）19 世纪 20 年代的一党统治时期；（3）从安德鲁·杰克逊任总统到内战。这期间民主党和辉格党建立了稳定的全国性政党；（4）内战后时期，从内战结束到 1896 年；（5）进步时代，从 1896－1921 年；（6）现代时期，从罗斯福“新政”至今。①

中国学者大体有两种分法。

曹绍濂教授把美国两党制的发展分为两个时期，即内战前的草创时期和内战后的成熟时期。内战前的草创时期又分类四个阶段：（1）1792－1816 年为联邦党与民主共和党对立阶段；（2）1824－1836 年为国民共和党与杰克逊民主党对立阶段；（3）1836－1854 年为辉格党与民主党对立阶段；（4）1854－1860 年为共和党与民主党对立阶段。②

李道揆教授则把美国政党史分为四个时期：（1）从建国到 19 世纪 20 年代为美国政党的创建时期；（2）从杰克逊总统执政到内战为两党相对稳定时期；（3）从内战到 20 世纪 30 年代为两党制的稳定时期；（4）从 20 世纪初到现在为改革时期。③

本书作者主张，美国两党制应以美国内战为界标划分为两个时期：

第一时期从 1792 年杰斐逊民主共和党的创立到 1865 年内战结束。这是南北两种经济制度制约下的两党制时期。这个时期虽已形成两个不同的大党争夺总统职位的政治格局，但尚未形成两个稳定的资产阶级性政党轮流执政的格局，因而亦可将其称为两

① Barbara A. Bardes, Mack C. Shelley Ⅱ, Staffen W. Schmidt, American Government and Politics Today: The Essentials, (Saint Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1992), PP. 222－227.

② 曹绍濂：《美国政治制度史》，甘肃人民出版社，1982 年版，第241－251 页。

③ 李道揆：《美国政府和美国政治》，中国社会科学出版社，1990 年版，第 151－156 页。

党制的酝酿和草创时期。第一时期经历了6个阶段：（1）1792－1816年是联邦党与民主共和党对立阶段；（2）1816－1824年是“和谐时期”；（3）1824－1836年是杰克逊民主党与国民共和党对立阶段；（4）1836－1854年是辉格党与民主党对立阶段；（5）1854－1861年是共和党与民主党对立阶段；（6）1861－1865年是共和党与民主党通过内战进行决战阶段。

第二时期从1965年内战结束至今。这是近代资产阶级两党制形成和发展时期。这个时期又可划分为三个阶段：（1）从内战结束到1884年民主党竞选获胜，这是向近代资产阶级两党制过渡阶段。这个阶段民主党由原来代表南方奴隶主阶级利益的政党逐渐蜕变为代表中西部和南部资产阶级利益的政党，共和党也演变为主要代表东北部资产阶级利益的政党，它们之间的本质差别逐步消失。1885年民主党人克利夫兰入主白宫，标志着近代两党制正式形成，从此开始了两个稳定的资产阶级政党轮流执政的历史。（2）从1885年到1932年共和党胡佛总统下台，这是近代两党制的稳定发展阶段。这个阶段，共和党向保守方向发展，民主党则逐步向改良主义方向演进。（3）1933年至今。这是美国完成两党制刷新后，带有改良色彩的民主党与带有保守色彩的共和党长期轮流执政和两党按照不同方向进行社会改革的阶段。其间，30－70年代，以民主党的新自由主义改革为主；70年代后，以共和党的新保守主义改革为主。90年代，以克林顿的中间路线改革为主。

如果说两个时期各自有何特点，似乎可以说，第一时期的主要内容是争夺，第二时期的主要内容是改革。

二、美国两党制的特点

与其他国家的政党制度相比较，尤其是与英国等国家的两党

制相比较，美国的两党制有着许多显著特点。

（一）以争夺总统职位为主要目标

美国是实行总统制的国家。美国总统制与英国等西方国家的责任内阁制在许多方面有明显区别。这些区别对美国的政党制度有着重要影响。

英国等西方国家实行责任内阁制（Responsible Cabinet System）。责任内阁制的特点是：行政首脑由议会选出，首相（或总理）由大选中获得多数议席的政党领袖出任并由他组阁。内阁集体对议会负责。当议会对内阁投不信任票超过半数时，内阁应集体辞职。内阁倒台后，出现政府危机，必须重新举行大选，选出新议会，产生新内阁。在这种制度下，一个党要想上台执政，必须赢得议会多数党地位。因此，在实行责任内阁制国家里，各党以竞选议会议员、争夺议会多数席位为主要目标。

美国则不然。美国的国会选举和总统选举是分别进行的。参众两院议员由各州选民选举产生，[①] 而总统则由各州选出的总统选举人选举产生，并非由国会选出。总统当选与否取决于是否获得多数选举人票，而与各党在国会获得议席的多寡无关。因此，政府更迭不取决于国会选举，而决定于总统选举。就总统与国会的关系而言，总统和他的内阁不对国会负责，而是总统一人对宪法负责，对选民负责。尤其是，美国总统地位之重要、权力之大，为任何其他国家不可比拟。在美国三权分立的国家机构中，总统是政治的中心，是美国资产阶级最重要的政治代表。以总统为中心的三权分立，是美国政治制度的最根本的特征。就总统的身份而言，他具有国家元首、最高行政首脑、最高立法者，合众国大元帅、对外政策最高决策者、政党领袖等六种身份；就总统

① 1913 年宪法第 17 条修正案生效前，参议员由各州议会选举产生，此后，改由各州选民普选产生。众议员一直由各州选民普选产生。

权力的性质而言，他不仅拥有行政权（执法权），而且拥有立法权、[1] 军事权、外交权和政党权等五种权力。因此，美国总统有"帝王总统"之称。[2] 在这种制度下，一个政党如果取得了总统职位，入主白宫，就意味着它掌握了国家政权。美国政治制度的这些特点，决定了在美国各党竞争和争夺的主要目标不是国会的多数席位，而是总统职位。

（二）不存在执政党与在野党的严格区分

在英国等实行责任内阁制的国家里，执政党与在野党的区分是非常严格、非常明显的。在这些国家里，一个党只要在议会选举中取得多数席位，它就有权组织内阁，上台执政，成为执政党，未能取多数席位的党则处于在野地位，称之为在野党，又称作反对党。由于由下院政党领袖出任内阁首相并负责组织内阁，故内阁成员全部由执政党的议员组成，如首相物色的阁员不是议员，则由下院通过补缺选举或由英王加封贵族爵位等方式使之取得议员资格。由此可见，在实行责任内阁制的国家里，执政党既可以利用自己在议会中的多数党地位操纵议会，控制国家的立法权，又可以通过组织内阁，掌握国家的行政权，在野党则只能充当反对派角色，组织"影子内阁"（shadow cabinet），把希望寄托于下届大选获胜上。所以，这种制度的一个突出特点是执政党与在野党的区分十分明显。

美国则不然。美国实行的是总统制，总统选举与国会议员选举是分别进行的。总统选举获胜的党是执政党，失败者为在野

---

① 美国总统享有的立法权包括立法创议权、立法批准权和否决权、委托立法权。此外，总统发表的行政命令和无需经国会批准而签订的行政协定也具有法律效力。行政命令和行政协定属于"默示权力"（implied powers）。参阅 Paul E. Johnson and others, American Government, P. 490.

② 有的美国学者说：美国总统权力之大，"会使凯撒、成吉思汗或拿破仑都垂涎三尺"。转引自李道揆：《美国政府和美国政治》，第 428 页。

党。两党在国会中席位的多少与执政党和在野党的地位无关。执政党有可能在国会两院均获得多数党地位，也可能仅在参议院（或众议院）获多数党地位，也可能在国会两院均处于少数党地位。在野党亦然。执政党如在国会两院均获得多数党地位，被称为“统一的政府”。在这种情况下，执政党的纲领和政策一般能比较顺利地通过国会立法程序，使之成为国家法律。[①] 相反，执政党如在国会两院均处于少数党地位，国会两院被在野党所控制，则被称为“分裂的政府”。在这种情况下，执政党和总统的立法建议往往要受到操纵国会的在野党的制约和阻挠。不过，美国的在野党并非一味充当反对党角色，在国会中，也并非完全起“破坏性作用”，他们经常同总统相配合，支持其立法建议，起“建设性作用”。美国总统为了顺利推行其纲领和政策，经常与两院议长、两院两党领袖以及一些著名的参众议员举行联席会议，就解决国内外重大事务的立法问题进行磋商，谋求两党的一致行动。实际上，美国国会通过的绝大多数法案，都是在两党没有争议的情况下成为法律的。所以，事实上，美国国会中多数党与少数党之间的关系并不构成执政党与反对党的关系。除此之外，在政府的组成上也与英国有别。美国总统有权任命内阁高级官员（需经参议院批准），但总统的任命并没有严格的党派限制。总统组阁可以选择本党党员，也可以选择在野党党员甚至独立派人士入阁。这就是说，两党都可以有人参加政府。但是，在美国，政府成员与国会议员互不兼容，总统可以选择非本党成员入阁，却不可以选择国会议员入阁。所有这些，都表现了在美国两党制度下，并不存在严格意义上的执政党和在野党。

---

① 即使在“统一的政府”的情况下，也不能完全保证总统和国会的一致，因为两大党内都有总统派和国会派之分。国会派阻挠本党总统立法的现象也是很常见的。

（三）意识形态色彩淡薄

美国近代两党制形成后，共和党与民主党已无本质区别，都是代表占统治地位的资产阶级根本利益的政党，在意识形态上，两大政党都信奉一个主义——资本主义；维护一个制度——资本主义制度；坚持一个基本原则——私有财产不可侵犯原则；宣传一种思想理论——资产阶级政治经济学理论和自由平等学说；固守一种价值观念——以个人主义为核心的资产阶级价值观念和人权观念。可见，两大政党所坚持和信奉的，是同一个阶级的意识形态——资产阶级的意识形态。然而，在表面上看来，两大政党的意识形态色彩却显得十分淡薄。

政党的意识形态主要体现在它的政治纲领中，但美国的两大政党都没有长期的政治纲领。两大党为了争夺总统职位，每隔四年（大选年）举行一次全国党代表大会，大会的主要议程之一就是制订并通过党的政治纲领。但是，两大政党历来所制定的纲领事实上并非党的长期纲领，只是一种为了赢得大选、争夺总统职位的竞选纲领。这些竞选纲领的最大特点在于它都属于应时之作。所谓“应时之作”，即它们都是根据不同时期的国内外和党内外形势提出的一些短期政策。这些政策既要尽可能迎合各类选民意愿、拉到更多选票，又要力求平衡党内不同派系和不同集团的矛盾，因而能最大限度保持举党团结。两党这些所谓党纲，大同小异，只是体现了两党不同的治国策略，并不具有意识形态的差异。

两大政党在竞选中要想夺得总统宝座，一靠选民支持，二靠党内团结。两大政党虽然都代表占统治地位的资产阶级的根本利益，但在表现形式上却是不同阶级、阶层、地区以及不同社会利益集团的大联合。两党社会基础和选民要求的多样性，迫使两大政党在制订竞选纲领时都不能仅仅体现某一个阶级、阶层或集团的利益而必须兼顾各种选民的多种要求，否则就会因失去多数选

民的支持而遭到失败。“在美国的政党制度下，明智的政党领袖总是按照中间路线办事，而避免采取可能使大部分选民惊慌和疏远的极端作法。候选人如果不走中间路线，就会冒失败的危险。例如巴里·戈德华特在1964年和乔治·麦戈文在1972年遭到的失败，就是这样。”① 另一方面，美国的两大政党，历来是党外有党、党内有派。两党内部，经常出现自由派、温和派和保守派的对立和斗争，有时，执政党内出现国会派与总统派的争吵，甚至围绕某些社会问题，还会形成跨党派别，在这种情况下，如果一个党在大选中出现分裂，则必败无疑（历史上不乏此例）。因此，为了竞选胜利，两大党都极力避免极端倾向，常常采取中间立场，制订一个能够维系党内团结的纲领。“正如安东尼·唐所说的那样，政党必须在极左派和极右派之间采取中间的立场，以便最大限度地扩大人们对它的支持。”② “在美国，没有一个大党总是真诚的拘泥于一个僵硬的纲领。各党内部有自由派和保守派、反动派和激进派，没有一个大党仅仅代表着一个单一地区的利益。各党试图向城市和乡村的选民呼吁。……一旦他们掌握了政权，党的领袖们就力求协调不同派系并实施一个尽可能满足诸多集团要求的纲领。”③ 还应指出，美国选民的绝大多数是中产阶级（或阶层），一般情况下，中间派在党内也居多数。走中间道路，争取处于中间状态的多数选民和党内中间派的支持，对于该党政治优势的形成是至关重要的。“一个候选人或一个政党如果持非中间派的观点，他（或它）就很容易遭到中间派的攻击而失去许

① 哈罗德·戈斯内尔等：《美国政党和选举》，上海译文出版社，1980年版，第10页。

② 哈罗德·戈斯内尔等：《美国政党和选举》，第167页。

③ William B. Hesselting, Third-Party Movement in The United States, (Princton, New Jersey, Toronto, New York, Londen, 1962), P. 9.

多选票。”①

总而言之，鉴于两大政党的第一个目标是赢得选举，所以，为了争取多数选民的支持，两党都在意识形态上尽力保持暧昧和中庸，避免标新立异和极端主义。“政党提出更坚定、更确切的意识形态声明也许会造成新的分裂，并最终导致党的分崩离析。不论哪一个党提出明确的‘激进的’或‘保守的’意识形态都将付出选票的代价。”② 因此，意识形态淡薄便成为美国两党制的一个显著特征。

（四）政党领袖的权力和作用微弱

与英国等实行责任内阁制的国家相比较，政党领袖的权力和地位比较微弱，也是美国两党制的一个重要特点。

英国等实行责任内阁制的国家，由于必须在竞选中取得议会多数才能上台执政，而且由多数党领袖出任首相或总理，并由这个领袖来组织和领导内阁，因此，第一、一个党要取得大选的胜利上台执政，必须有一个强有力的领导核心，有一个能够统一全党意志的权威性的政党领袖；第二、取得政权后，为了稳定自己的统治，在议会表决中持续保持多数，避免因不信任案的提出而使内阁倒台，也需要党的领袖发挥其组织和领导作用，统一党的力量，使本党议员保持团结；第三、在大选中未取得议会多数的在野党，需要依靠党的领导力量，认真“备战”，并组织“影子内阁”，争取下次竞选上台，取执政党而代之。因此，这些国家都有一个长期的而且稳定的全国性领袖集团，党的领袖都是在长期政治实践中涌现出来的富有治党治国经验的、众望所归的政治家。他们在党内拥有较大的权力，经常发挥着重要的领导作用。

① 哈罗德·戈斯内尔等：《美国政党和选举》，第167页。

② 托马斯·戴伊和哈蒙·齐格勒：《民主的嘲讽》，世界知识出版社，1991年版，第183页。

美国的情况有所不同。美国实行总统制和联邦制，两党领袖的权力和作用远远比不上实行责任内阁制的国家那么重要。第一、在美国，一个党上台与否，不是取决于它在国会中能否取得多数席位，而是取决于能否取得总统职位。两党都以赢得大选和争夺总统职位为主要目标。因此，两大政党最主要的党务工作是组织总统选举。负责总统选举的全国性组织机构是全国党代表大会和全国委员会。全国委员会主席和他领导下的工作班子的主要工作也在于帮助本党争取大选获胜。新总统选出，大选年过后，两个全国性机构和全国委员会主席就无事可做，停止了活动。所以，理应是党的领袖的全国委员会主席，却并非是党的真正领袖。两大政党的领袖，是被提名的总统候选人。而他们只是在获得本党全国代表大会正式提名之后，才成为事实上的党的领袖，在此之前，他们并非本党领袖。第二、美国总统从其被提名为本党的总统候选人时起，直至下一位总统候选人被推出时止，是本党的事实上的领袖。总统作为政党领袖享有一定的政党权力。按其所处地位，他有权控制和领导本党，[①] 但是，总统作为政党领袖所拥有的权力，既不是宪法正式授予，也不是党规明确规定的，因此，总统作为政党领袖对本党的控制，不是直接的领导，更多的是以领袖身份施加间接影响，而影响力的大小，往往因人而异。一般说来，威望较高，政绩突出的“强总统”影响力较大，反之，政治平庸、无所作为的“弱总统”影响力较小。同其他国家相比，美国总统作为政党领袖，带有荣誉性和象征性特征。第三、总统作为党的领袖与该党在国会中的领袖不存在统属关系。国会中参众两院的政党领袖是由该党的国会党团议员选出的，他们的主要职责是领导和协调本党在两院的立法活动，是独

---

① 如帮助本党进行各种职位和参众议员的选举，影响和控制国会议员，使其支持总统的政策等。

立进行工作的，并不隶属于总统。总统虽享有一定的立法权力，但他不是以政党领袖身份享有这些权力，因而，他无权对国会两院党的领袖下达指示。国会党团是否支持总统，在什么问题上支持总统，完全由它自行决定。总统与国会议员也不是直接的领导关系。对于总统提交国会的议案，本党议员多数情况下投支持票，但也有时投反对票。对于投反对票者，总统或党的任何组织机构，均无权对其进行纪律制裁。第四、在野党无正式的、固定的领袖，一般情况下是落选的总统候选人，有时可以是较有声望的前总统，有时也可以是在本党影响较大且有实权的某州州长。较之执政党，在野党的领袖更无明确的、正式的权力，他在党内的地位和作用更是比较微弱的。总之，无论执政党和在野党，两党均无长期而又稳定的全国性领袖。政党领袖的权力和地位微弱是美国两党制的一大特色。

（五）组织松散，党权分散，党内凝聚力差

（详见下述）

三、两大政党的组织系统和结构性特点

在美国两大政党内部，都建立和健全了一整套组织机构，凭借这个组织系统，保证政党活动的正常运转。

两大政党的内部组织，分临时性机构和常设性机构两大系统。临时性机构是从中央到地方各级定期召开的党代表大会；[1]常设性机构是党的全国和地方各级委员会。

（一）两党的全国性组织

两党的全国性组织有两个：一是全国代表大会，二是全国委员会。

① 基层选举不召开党代会。

全国党代表大会是权力最大、最重要的全国性机构。但是，随着20世纪后总统预选制的扩大，[①] 它的作用被削弱了。

两党的全国代表大会均每四年（大选年）召开一次。全国党代会的职能主要有两项：一是提名本党的正副总统候选人，二是制定本党的政治纲领（本届大选的竞选纲领）。次要职能有选举全国委员会和修改党的规章等。正副总统候选人的提名一般能够经过讨论和辩论基本取得一致。但也会出现特殊情况，即遇有两个得票最多的候选人势均力敌，相持不下形成僵局时，为了保持政治平衡，维护本党团结，一致对外，往往由会议的操纵者经过秘密协商，推出一个名不见经传的第三者当候选人。这种出人意料被提出的候选人，被称为"黑马"（dark horse），如果他竞选获胜，就称为"黑马"总统。[②] 不过，在实行总统预选制后，由于在预选中胜负已定，"黑马"就绝迹了。

全国委员会是党的全国性常设机构，也是党的首脑和中心机构。在理论上，它代表本党和本党的选民。全国委员会的主要职能是操办总统选举。

（二）两党的州和地方组织

两党在州和地方各级，也都设有相应的组织机构。临时性机构是州和地方各级代表大会，常设性机构是州、县、市委员会以及区委员会和选区委员会等。

州代表大会每两年召开一次。在实行预选制以前，州代表大会权力很大，它的主要任务是决定本州州长及其他公职人员的提名，审议通过本州的政纲，逢大选年选出出席全国党代会的代表等。实行预选制后，州代表大会的职能由州预选会取而代之。

---

① 关于总统预选制及其影响，参阅本书第十章第三节。

② "黑马"是借用术语。原指赛马场上本不甚有名却意外获胜的马。后来转意指在选举中出人预料的获胜者。美国历史上有六位黑马总统：詹姆斯·波尔克、富兰克林·皮尔斯、詹姆斯·布坎南、拉瑟福德·海斯、本杰明·哈里森和沃伦·哈定等。

州中央委员会是各州握有实权的常设性政党机构。其职能十分繁杂，其中包括：召开州党代表大会，提出州长及其他州一级公职候选人和国会参议员候选人，组织、指导和协调全州的竞选活动，筹集竞选经费，遴选全国委员会委员、出席全国党代会代表和党的总统候选人，在进行全国选举时，上与全国委员会，下与地方委员会密切配合，力争本党候选人在竞选中获胜。如果获胜，州委员会对州内的官职分配拥有很大权力。

州以下县、市、区等代表大会和委员会的职能和运转情况大体雷同。

（三）两党的结构性特点

美国两大政党在组织结构和组织关系等方面，有许多不同于别国政党和无产阶级政党的显著特点。

（一）组织松散，党权分散

美国两大政党组织上的松散性和党权的分散性在世界上是很少见的。

两党组织上的一个最突出的特点是两党都不制定统一的党章和党规，因而，没有统一的组织原则和管理法规。两党的全国性组织和地方各级组织的职权范围、机构设置、运作方式，各级党代表大会代表名额分配和遴选办法、各级党的委员会的构成和编制等，均没有统一规定，而是依照惯例由各级组织自定。

党的各级组织之间的关系是十分松散的，彼此之间的联系也十分微弱。上下级党的组织之间，根本不是领导与被领导的关系，因而，既不存在中央指挥全党的问题，也不存在下级服从上级和地方服从中央的问题。

就全国性党组织与州和地方党组织的关系而言，全国代表大会每隔四年召开一次，其目的只是为了把各州代表集合起来，完成本党正副总统候选人提名手续和通过党纲，提名工作一结束，它就不存在了。它的常设机构全国委员会对州和地方组织既不能

控制和领导它们，对它们下达指示、发号施令，也无权以任何方式干涉其活动。在两届代表大会之间，全国委员会几乎无事可做，如果说有什么活动，也只是做一些协调或联络工作。因此，全国性组织与州和地方组织之间，只是一种松散的协调关系或联盟关系。英国著名政治学家维尔指出："尽管政党组织是一座由各级委员会构成的'金字塔'，但这并不意味着这座金字塔的较低几级受上面各级的控制和指挥"，"政党的全国组织'浮动'于州和地方政治的流沙之上。党的全国组织是州和地方党组织的大联合，正因为如此，全国性组织倾向于根据事态的发展随波逐流，而不是因势利导。"[①] 美国学者也说："我国的全国性政党在组织上仅仅是享有自治权的各州政党的一个松散的联盟。"[②]

与此相类似，各州党组织与地方各级组织之间，也是一种松散的联盟关系。"美国的全国性政党是州党的松散的聚集体，而州党又是个人、集团和地方组织的一种不固定的联合。"[③]

与组织关系的松散性相联系，两大政党的党权具有多中心化和分散性特点。由于没有统一的党规和组织原则，就形成了一种层层独立管理的党权分散模式。在这种制度下，党的各级组织均享有独立进行管理、独立履行各自的职责、独立进行党务活动的权力，而党的全国性组织的权力反而十分微弱。党的全国代表大会和全国委员会除了提名正副总统候选人和制订竞选纲领之外，几乎没有其他权力。所以，两党组织的权力中心，并不在全国一级而是在州和地方。各州的党组织实际上是独立的权力中心。总统候选人的提名和选择，国会议员的提名和选择，制订州党的纲领、竞选经费的筹措以及对竞选活动的组织领导等所有党务活

① 维尔：《美国政治》，商务印书馆，1988年版，第66，67页。

② Everett C. Ladd, Jr., American Political Parties: Social Change and Political Response, (New York, London, 1970), P. 28.

③ Robert L. Lineberry and others, Government in America, P. 265.

动，都决定于各州的党组织而不决定于全国性组织。"各州党组织所以能与全国党组织联合，是由于希望使本党总统候选人获胜，因为这对全党都有好处。"[①] 正因为如此，一些观察家认为，"美国根本没有'全国性政党'这样的东西，只有州和地方政党的联盟。"[②] 有的学者认为，"1841 年美国存在着 26 个州党制，（当时美国只有 26 个州——引者注），现在则存在着 50 个州党制。"[③] 所以，有人甚至说，我们在美国看到的"与其说是单一的政党制，还不如说是五十个州党制。"[④]

造成美国两大政党具有组织松散性和党权分散性特点的原因是多方面的，比如美国社会的多元化特点（其中包括经济上的多元结构，人们的民族、种族和宗教上的差异等）、政治形态上的地方主义传统等，这些持久存在的分裂因素，都对政党组织的松散性和党权的多中心化特点有着重要影响，但是，最根本的原因是实行联邦制和分权制政治体制的影响。

在实行单一制的国家，国家的政治权力集中在中央政府，地方行政单位由中央政府管辖，一般说来，这些国家政党的组织系统也是一元化领导体制，党权集中在中央，各级地方组织在党的中央机构统一领导下进行工作和活动。美国则不然，它实行的是联邦制和分权制，即中央政府和地方政府根据宪法划分权力治理国家的二元制。1787 年宪法对联邦权和州权都作了明确规定。按照"中央列举，各州概括"的原则，联邦掌握主要权力，各州掌握次要权力。各州虽不享有主权，但仍享有相当程度的自治权，在政治上有着一定的独立性。即使象选举法这样一些重要的政治原则，联邦宪法也未作具体规定而交由各州去制定和规定。

① 曹绍濂：《美国政治制度史》，第 262 页。

② 哈罗德·F. 戈斯内尔等：《美国政党和选举》，第 28 页。

③ Everett C. Ladd, Jr., American Political Parties, P. 28.

④ 维尔：《美国政治》，第 47 页。

而且，国家最重要的官员——合众国正副总统和国会议员候选人的提名、竞选，主要由州一级操办并在州一级决定胜负。这种体制本身，就使得各州在一定程度上形成了独立的权力中心。在这种政治体制下，政党的组织结构不可能是严密的而只能是松散的，政党的权力也不可能是集中的而只能是分散的。不妨说，美国两大政党松散的组织结构和党权的多中心化，正是联邦制和分权制政体的一种反映。美国学者指出："为什么我国的政党一直如此分散？主要原因是我国政体的联邦体制。宪法决定了我国的政治制度，政治制度又决定了政府结构。政党则是这种循环关系的最好例证。它们往往是围绕着选举和担任公职者组织起来的。因为我国的联邦制是依照全国——州——地方这种体制办理选举和设置官员的，而我国的政党也是以同样的体制组织起来的。"[1] "两大政党的组织是美国独特的政治体制的产物。只要州的主权、联邦制、本地习惯、立法机构自主和区域自治以及分权等既定原则普遍地保持着，强有力的、高度集中的政党组织就难以在美国建立起来。"[2]

（二）无所谓的党籍和党纪

一般说来，一个政党为了保持它的战斗力和凝聚力，必须对党员进行组织上和纪律上的约束，总是要在自己的党章中对党籍和党纪问题作出明确规定。美国两大政党却不然。它既不制定统一的党章，因而也就没有什么党籍和党纪可言。我国学者曹绍濂教授在其所著《美国政治制度史》一书中，对美国两大政党的这个特殊现象作了一个非常贴切的概括，叫做"无足轻重的党籍"、"若有若无的党纪"。[3]

① James Mac Gregor Burns and others, Government By the People, P. 225.

② 哈罗德·F. 戈斯内尔等：《美国政党和选举》，第28页。

③ 见曹绍濂：《美国政治制度史》，第255－259页。

党籍这个概念是指一个申请入党的人经党组织批准后所具有的党员资格。广义上说，党籍管理包括：规定党员应具备的条件、党组织吸收其为党员应履行的手续、党员在党内应享受的权利和他对党组织应尽的义务、党员因故退党或开除其出党的程序等项内容。美国两大政党在党籍管理方面没有任何具体规定。成为民主党或共和党党员的唯一条件是享有选举权的选民资格。选民参加某个党无须履行任何入党手续，“一个选民成为共和党党员或民主党党员，仅仅凭他自己声明”，[①] 只要在选民登记时表明自己的党派意向，列名为某党党员或在选举时投某党候选人的票，就成为某党党员。甚至在进行选民登记后，还可按规定时限在正式投票前改变党派意向。[②] 某选民成为某党党员后，唯一的权利和义务是投给本党公职候选人一票。党员不仅入党自由，投票也是自由的，他既可以把票全部投给本党候选人，也可以有选择地投票。大选时，他可以投票支持民主党总统候选人，而在国会选举或州长选举时，也可以把票投给共和党的国会议员和州长候选人，反之亦然，无人干涉。退党更是自由的，也无须履行任何手续，下次选举时不去登记或登记属于另一党、投另一党的票就行了。“一个选民如果他宣布对任何政党都不承担责任，也没有一个人去阻止他。”[③] 所以，对于广大普通选民来说，党籍问题向来是无足轻重的。“从这个意义上讲，美国的两大政党从来就没有党员”。[④]

但是，并非所有的人都对党籍持冷漠态度。垄断财团头子和

① Everett C. Ladd, Jr, American Polilical Parties, P. 29.

② 例如实行预选制后，有些州实行关门预选，选民登记后在预选投票前 9－38 天内可以改变党派意向。

③ Everett C. Ladd, Jr, American Polilical Parties, P. 29.

④ 师枫燕：《美国政党的结构性特点与美国宪法制度》，《美国研究参考资料》，1988 年第二期，第 12 页。

职业政客比较重视党籍，因为垄断财团头子必须通过某个党亲自或通过其代理人操纵政治，职业政客则需要通过支持某党和依靠某党的支持往上爬，谋取高官厚禄，这些人往往不肯轻易改变党籍。但是，在美国历史上，一些职业政客和政坛名流为了个人私利而改变党籍的事例，也屡见不鲜。

至于党纪，两党也没有明文规定，无章可循，谈不上纪律约束。两党都要求本党党员支持本党候选人，因此，在竞选中听从党的指挥、投本党候选人的票又成为不成文的但却是唯一的最基本的党纪。两党维持其党纪的有效武器是支持竞选和官职分肥。因此，在实践中对不同类型的党员对党纪的重视程度是差别很大的。一些人很重视党纪，因为他们企图在竞选中被提名，希望获得连任或谋求在政府中捞得肥缺，得到一官半职。为了升官发财，他们需要党的照顾，因而很重视党纪。但是，下面两种人往往不愿受党纪的约束：一种是党内有权有势的上层人物，他们无须党的照顾也能参加竞选和分脏，用不着遵守党纪；另一种是广大普通选民，他们一不想竞选升官，二不想分脏发财，无权可谋，无利可图，因此，可以自由列名、自由投票，即使他们不投本党的票，也没有人去制裁他们。美国一般选民投票时，并不认真考虑某党候选人的政治纲领，因为两党的政纲大同小异，很难分辨出两党有什么不同。许多人认为两党是“一个荚里的两颗豌豆”，彼此差不多，谁上台都不会有根本改变，因此，许多选民对投票不感兴趣，当然无须顾及什么党纪。

由于这种无所谓的党籍和党纪，造成了政党与一般党员的关系十分松懈，党的凝聚力非常微弱。

为什么两党在组织上维持和容忍这些特殊现象？主要是因为这对两党控制选举、垄断国家政权、维护垄断资产阶级的统治更方便、更灵活，因而也更有利。

四、美国两党制持续性存在的原因

“两党制的持久性是美国政治最重要的特点之一。”① 为什么美国产生了两党制而且得以长期持续性存在？这是研究美国政治史和两党制发展史不能回避而必须加以回答的问题。对此，美国学者和历史学家曾作过种种解释。弗兰克·J. 索劳夫将其归纳为四种说法，现综述如下：②

（一）制度论（Institutional Theories）

持此论者认为，美国区别于他国的选举制度和政府制度是产生两党制和两党制长期存在的重要原因。一般说来，“一人当选选区制和相对多数票当选制产生两党制，而多人当选选区制和比例代表制产生多党制。”③ 欧洲多数民主国家实行多人当选选区制（multimember district）和“比例代表制”（proportional representation）。按照这种制度，一个选区中可以有多人当选，每个党按照它在全国选举中所得总票数的比例获得议会中相应的席位。如果一个党在各选区得到了 20% 的选票，那么，这个党就能在议会中获得大约 20% 的席位。④ 这种选举制度使得获得一定数量选票的小党也能在议会中分配到相应的席位，对小党有利，因而产生多党制。美国实行的是“一人当选选区制”（single-member district）和“相对多数票当选制”（plurality electoral sys-

---

① Paul E. Johnson and others, American Government, P. 278.

② Frank J. Sorauf, Party Politics in America, PP. 40 - 42. 关于两党制持续存在的原因，本书还参考引述了李道揆著《美国政府和美国政治》第 163 - 167 页的综合论述。

③ Frank J. Sorauf, Party Politics in America, P. 40.

④ Paul E. Johnson and others, American Government, P. 278. 在联邦德国实行一人当选制与比例代表制相结合。参见 Thomas E. Patterson, The American Democracy, (New York, 1994), P. 308.

tem)。它规定，每个选区中只选出一名合法代表，只需获得相对多数票即可当选（只需超过其他候选人而不需过半）。一个党的候选人只要在该选区中获胜，则该选区的全部选票都归他。这就是所谓的“胜者得全票制”（the winner-take-all election system）。按照这种制度，在国会选举中，一个党的候选人无一人在国会选区中获胜，它在国会中就得不到任何席位。在总统选举中，选举总统是由总统选举人投票选举的，这是一种“要么全胜要么全败的制度”（all or nothing system）。[①] 一个党如果没有在任何一个州获胜，它就得不到一张选举人票。例如，在1992年大选中，独立候选人罗斯·佩罗虽然获得了18.9%的选民票，但因其没有在任何一个州获胜，因而1张选举人票也未得到。[②] 可见，“在胜者得全票制度下，虽然小党可以影响最后结果，但它们竞选是很困难的。”[③] 詹姆斯·M. 伯恩斯等也指出：“为什么大多数民主国家实行多党制而美国却固守两党制？主要原因是我国的选举制度。我国的大多数选区只有单一选任职务，而且获得最多数票的候选人当选。由于只有一个候选人获胜，最大的和次大的政党就几乎垄断了选举。总统选举制度也是按这种方式在全国规模上实施的。总统职务是美国政治中的最高奖赏，一个党不能得到它或表明有希望得到它，就简直不能在主要政党之列进行活动。”[④]

此外，美国的选举法由各州来制定。各州制定的选举规则又给小党设置了许多合法的障碍。比如，一个党要想参加总统竞

① Robert J. Huckshorn, Political Parties in America, P. 38.

② Thomas E. Patterson, The American Democracy, P. 515. 在1996年大选时，佩罗又组建改革党参加竞选，又获得7866284张普通票（得票率为8%），照例没有得到1张选举人票而宣告失败。

③ Barbara A. Bardes and others, American Government and Politics Today, P. 235.

④ James Mac Gregor Burns and others, Government By The People, P. 221.

选，必须首先设法把本党总统候选人的名字写在各州的选票上，而写在总统选举的选票上至少必须具备两个前提条件：一是在以前的选举中必须得到相当比例的选票，二是必须有大量的合法选民的集体签名[①] 自第一次世界大战到1980年间，没有一个小党能够把它的总统候选人写在所有50个州和华盛顿特区的选票上。[②] 这些限制条件，无疑使第三党参加总统竞选非常困难。

再者，阻碍小党在联邦竞选中出现的还有关于竞选基金的财政补助法。比如，1974年国会通过、1976年又重新修正的《联邦选举竞选运动法》（Federal Elections Campain Act）规定了政府对竞选实行财政补助制度。该法允许两大党及其候选人自动享受联邦政府确定的全部补助，而小党必须在上届或本届选举中获得总票数的5%才有资格领取公款补助，领取金额按它所得票数与两大政党所得票平均数的比例而定。[③] 这种歧视小党支持大党的规定，显然起着限制小党和巩固两党制的作用。

有的学者指出："制度的影响是有意的而非偶然的"，"因为制定这些法律的人都是两大党的成员。"[④]

另一方面，美国的单一行政长官制对于两党制的形成和长期存在也起了重要作用。美国的行政长官总统、州长、市长等均为一人负责制。而总统职位又是各党争夺的最高目标。一个党的总统候选人，只有获得过半数的总统选举人票才能当选。在胜者得全票制度下，小党获得少量选举人票尚且十分困难，更不用说过

---

① Paul F. Johnson and others, American Government, PP. 279－280. 在1968年大选时，乔治·华莱氏在他宣布争夺总统职位前，为了把他的名字写在每一个州的选票上，不得不征集了270万选民的集体签名。Robert J. Huckshorn, political Parties in America, P. 53.

② Paul E. Johnson and others, American Government, p. 280.

③ Thomas E. Partterson, The American Democracy, P. 308.

④ William Goodman, The Party System in America, (Englewood Cliffs, N. J., 1980), P. 14.

半数了。而两大政党为了争得过半数的优势，总是设法制订一个能够吸引大多数选民的走中间道路的纲领，极力建立起一个基础广泛的选民联盟。面对两大政党的绝对优势和政治拉拢，多数选民往往宁愿支持两大党而不愿支持毫无胜利希望的小党。这就很容易形成政治力量和选民的两极化。显然，单一行政长官制有利于两党制的持续而不利于小党的生存。

联邦制也是两党制长期存在的一个原因。由于实行联邦制，一个大党即使在全国选举中失败，也不影响它在各州的存在和取得胜利。

（二）二元论（Dualist Theories）

此说也称“两种冲突论”。持此论者认为，美国社会始终存在的两种利益的冲突，是美国两党制持续的重要原因。此论的主要代表人物是 V. O. 基教授（V. O. Key）。他指出：建国初期东部金融、商业利益集团与西部边民之间的地区性冲突、给早期阶段的政党打上了烙印，培育了两党竞争。以后，二元性转变为南北之间在奴隶制问题上的冲突和内战，再以后至今则是城乡之间和社会经济地位的分裂。与此相关的论点还有民主制度内部的“天然二元现象”：在朝党与在野党的对立；政府与反对派的对立；赞成现状与反对现状的对立，甚至还有意识形态方面自由主义与保守主义的对立等。总之，政治经济利益或民主政治的每一个程序——或者两者都有——把政治上的竞争者们纳入了两大对峙的阵营，从而产生了两大政党。[①]

（三）文化传统论（Cultural Theories）

索劳夫认为，这种论调带有陈旧的、早已名声扫地的民族性格论的味道。文化传统论者认为，美国和英国培育两党制，是因为他们“政治上成熟”或者是具有“治国天才”，更谦虚点说，

① Frank J. Sorauf, Party Politics in America, P. 41.

是因为两国的政治文化发展接受了妥协的必要性、短期实用主义的明智性以及能够避免僵硬的教条主义。另一方面，美国人和英国人愿意作出各种必要的妥协，以便把不同的选民集团纳入两个政党之内。[①]

还有的学者从政治文化传统的角度来解释两党制长期存在的原因，其论据大同小异。[②]

（四）社会意见一致论（Social Consensus Theories）

这种说法把两党制长期存在归因于美国社会意见的广泛一致。持此论者认为，尽管美国是个移民国家，美国人有着不同的文化传统，但所有的美国人都接受了现行的社会、经济和政治制度，接受宪法和依照宪法设置的政府机构，接受受控制然而又是自由企业的经济，或许在较小程度上接受了美国式的社会阶级和地位。

在传统的多党制国家，如像法国和意大利，实际上大多数人的政治观点是赞成各种基本制度的剧烈变革。他们支持宪法性变革的基本纲领，经济社会化以及政教分离等。而美国人不管是因为没有封建主义和等级森严的阶级制度，还是因为有不断扩展的经济和地理边疆，都使他们得以避免在根本问题上产生分裂，而这种分裂则在欧洲民主国家产生了众多的不可调和的政治分歧。美国人把曾经发生过的事情看作是第二位的，所以，争论过去了，妥协的必要性很容易使他们形成两党制。[③]

除以上比较常见的四种说法之外，还有所谓宗教容忍论、习惯性的政党忠诚论，等等。

美国学者上述种种说法，除民族性格论之外，都有一定道

---

① Frank J. Sorauf, Party Politics in America, P. 41.

② Barbara A. Bardes and others, American Government and Political Today, P. 234.

③ Frank J. Sorauf, Party Politics in America, P. 42.

理。我国著名的美国政治学专家李道揆先生认为，单有美国学者的上述解释还不够。“要说明何以美国长期存在两党制，而未产生西欧式的多党制，就必须回答两个问题：（一）为什么美国虽出现资产阶级第三党却不能长存在下去？（二）为什么美国也未能出现强大的工人阶级的政党？”[①] 为此，他在其所著《美国政府和美国政治》一书中对上述问题作了简要而令人信服的回答。

本书作者认为，美国学者的意见是可资参考的，然而，探寻美国两党制长期存在的原因，似乎不仅要重视人为因素的分析，更应强调客观因素的分析。所以，李道揆先生的补充解释是非常重要的。美国工人阶级存在诸多弱点，社会主人运动不发达，始终未能形成一个强大的工人阶级政党，确实是两党制长期存在的一个重要的客观原因。

本书作者认为，美国两党制长期持续性存在的根本原因，除李道揆先生讲到的以外，还应当从美国客观的社会基础中、从美国独特的历史条件中去寻找。诚然，美国也是一个典型的资本主义国家，国内存在着工人阶级和资产阶级两大对立阶级的矛盾，然而，由于美国独特的历史条件以及其他复杂的社会原因，使得美国社会的主要矛盾常常并不鲜明地表现为资产阶级与工人阶级的两军对垒，[②] 而常常表现在由于在一些重大社会问题上的原则分歧而导致的两极化。而这种两级化又是由于阶级和集团利益的分化所使然。在美国历史上，凡属重大的社会问题，都会不可避免地分裂为两种不同的立场，比如制宪时期关于实行联邦制还是维护州权的争论形成了联邦派与反联邦派；立国初期围绕着走什么建国道路的争论而形成了汉密尔顿派与杰斐逊派；19 世纪上

① 李道揆：《美国政府和美国政治》，第 166－167 页。

② 资产阶级与工人阶级的矛盾成为社会的主要矛盾的突出表现是 19 世纪 80－90 年代。这个时期美国爆发了一系列全国性大规模工人罢工。

半期至60年代关于实行奴隶制和废除奴隶制、分裂国家还是维护联邦统一的原则分歧最终导致了南北战争。内战以后，围绕着实行什么样的社会经济政策，分裂为坚持自由放任还是实行国家干预、搞自由主义还是保守主义两种不同的治国理论和政策等，而在不同的历史阶段社会上绝大多数人口的利益不是被其中的一种立场所代表，就是被另一种立场所代表，这就促成了两分的政党制。

再从美国广大人口的构成上看。在资本主义工业化完成以前，美国的大部分人口是拥有土地的农民，而在此以后，随着资本主义的发展，其大部分人口很快成为中间阶级（或曰中产阶级），正因为如此，再加上上述原因，历史上各个时期的两大政党的主张都代表了或至少部分地代表了这个人口主要部分中相当多人数的利益和要求，从而使两大政党的长期存在和发展具有比较雄厚的社会基础。

五、两党制在美国政治生活中的作用

两党制在美国政治生活中起什么作用？这是一个比较复杂的、很难用简短文字说清楚的问题。本书综合国内外学者的研究成果，结合作者多年的研究所得，作如下评述。

（一）两党制对于推动美国的民主化进程，改进和完善资产阶级民主制度具有积极作用。

众所周知，1787年制定的美利坚合众国宪法，是世界历史上第一部资产阶级成文宪法。它以资产阶级民主思想和民主原则为理论基础，首创了一整套资产阶级民主制度，如实行共和制、联邦制、总统制、三权分立制、民选政府和领导人任期制，等等。或许是由于缺乏经验，或许是出于某种考虑（比如为了使宪法具有适应时代变化的灵活性等），宪法对美国民主制度的规定

具有概括性特点，许多涉及到民主制度如何运转的具体问题都没有作出详细规定，比如，从总统、国会议员直到州和地方政府官员实行民选制，但是，什么人享有选举权？由谁来组织和领导选举？要不要提出、由谁来提出和通过什么方式来提出候选人？等等，都没有具体规定。这说明，美国的政治民主化还要经历一个发展过程，它所确立的民主制度也还有一个继续完善的过程。

由于开国元勋们和宪法的制定者们普遍厌恶政党和政党政治，1787年宪法中没有一条是关于政党问题的规定，因此可以说，美国的两党制度是美国宪法之外的产物。然而，美国的两党制是在宪法规定的资产阶级民主制的基础上产生和发展起来的，又是在资产阶级民主的框架内进行活动的，它的产生和发展过程，必然也必须与美国资产阶级民主制度的建立、巩固和完善相伴随，必然也必须与美国社会的发展、变化相适应。因此，尽管两党制的产生与宪法无关，但一旦它产生之后，却构成了基于宪法之上的整个美国民主制度的一个有机组成部分，因此，在美国政治制度的发展过程中，构成两党制主体的两大资产阶级政党，便自然而然地成为美国政治民主化的推动者和完善民主制度的承担者。

资产阶级民主制度之所以具有活力，最根本的原因是把资本主义制度下的竞争机制引入政治生活，而政党竞争和竞选，则是资产阶级民主制度中竞争机制的集中体现。反过来说，由于把政党制度纳入了资产阶级民主制度的轨道，并使之成为资产阶级民主制的有机组成部分，才使这种制度更具有活力。因此，美国两党制产生之后，便成为发展美国式民主的一个推动力量。

两党制对美国政治民主化的推动是多方面的，现择其要者列举如下：

1. 推动了选举权利的普及。

选举权利的普及是衡量一个国家政治民主化程度的重要标

志。1787年宪法，并没有对选民资格作统一规定，而由各州的州宪法自行决定。建国初期，除西部新建各州的州宪法比较民主之外，东部各州的州宪法均比较保守，都对选举权规定了严格的财产、宗教等限制性条件。两大政党产生后，各党为了在大选和国会中期选举中获胜，都竭力争取广大选民的支持，因而，各党都不断敦促和要求各州政府降低或解除对选民资格的限制，以壮大自己的队伍。在两大政党的推动下，美国西部和东部各地区先后取消了选举资格的限制，相继实现了白人成年男子普选权。到1825年除罗得岛州、弗吉尼亚州和路易斯安那州之外，其余各州的成年男性白人都获得了普选权，[①] 40年代，全部31个州中除北卡罗来纳州外，30个州均实现了白人成年男子普选权。选举权利的广泛普及，使得大多数白人成年男子得以参加政治活动，是美国政治民主化的一大进步，而两大政党也借此扩大了自己的社会基础。与此同时，担任官职的财产条件逐步取消，又为普通人晋升求仕敞开了大门。一些州先后废除了宗教考察，向着完全的政教分离跨出了重要一步。这些进步，都是在两大政党的推动下实现的。

2. 推动了美国选举制度的不断完善。

建国初期，国会两院议员、州长和总统选举人都是由州立法机关推举。在两大政党的推动下，到19世纪30年代，众议院议员、州长和总统选举人都改为由选民投票选出。1913年批准的宪法第17条修正案，又将参议员的产生办法由各州议会推举改为由各州选民直接选举产生。[②]

---

① 戈登·伍德：《美国革命激进主义》，北京大学出版社，1997年版，第309页。

② 参见 Benjamin Parke De witt, Progressive Movement, (Seattle and London, 1968), PP. 145－147.

"提名候选人或许是政党的最重要的职能。"[1] 两党制形成后，两大政党便成为国家各级官员选举的组织者和领导者，凭借它们的政治优势，实际上从一开始就包揽了各级官员的候选人提名权。出于竞选的需要，各党都极力促进候选人提名制度和其他选举制度的民主化。以总统候选人提名制度为例，从1800年到1824年，实行国会党团会议提名制。这是一种由少数人包办的不民主的提名制度，"国会党团会议带来的是'密秘交易'和'烟雾弥漫的房间'，[2] 因而遭到广泛批评。人们寻求一种更有代表性的提名制度。19世纪30年代，全国党代表大会提名制取代了国会党团会议提名制并广泛推行。但是，这种提名制也遭到批评，它的主要弊端是代表大会容易为党魁们和政党核心小集团所控制。所以，又寻求一种更能反映民意的方式。于是，从20世纪初期开始，"直接预选被作为克服政党腐败的主要药方而加以推广"，[3] 成为当代各州普遍采行的制度。美国学者指出："预选的出现是美国政治的一个重要发展。"[4] "由于以公开的、民主的方式挑选候选人，政党便有助于我们当选的政策制定者合法化。"[5]

3. 两党竞选有助于激发人们的政治热情。

美国的两大政党本质上并无区别，然而，由于实行两党轮流执政制度，两大政党在争夺国家控制权方面总是扮演势不两立的互为政敌的角色。为了拉拢更多选民的支持，两大党在竞选中都

---

① Robert J. Huckshorn, Political Parties in America, P. 95.

② James Mac Gregor Burns and others, Goverment By The People, P. 224. 这里"烟雾弥漫的房间"指政客们为进行秘密协商在旅馆里租用的房间。

③ James Mac Gregor Burns and others, Goverment By The People, P. 224. 关于直接预选请参阅本书第十章第三节。

④ James Mac Gregor Burns and others, Government By The People, P. 225.

⑤ James Mac Gregor Burns and others, Government By The People, P. 224.

开动一切宣传机器，大肆宣扬自己。执政党为谋求连任极力表功，颂扬自己的政绩；在野党则拼命攻击执政党无能，声称自己另有治国良策，政治气氛搞得很浓。两大党为了吸引选民，常常在与大多数选民有切身利益的公共事务方面大作文章。在这种政治气氛中，迫使广大选民（即使那些不关心政治的选民）都不得不自觉不自觉地卷进这场政治旋涡之中，观察、思考，辨别是非。虽然这种竞选令人感到过于虚张声势，但它毕竟有利于激发人们的政治热情，促使人们关心国家大事。美国学者指出："两党也有助于激发人们对公共事物的兴趣。选举的竞争是那样激动人心，它使政治看来象一场职业拳击大赛，或全美年度冠军棒球联赛，吸收了千百万人投入论战。"①

（二）两党制有利于美国社会和美国政局的长期稳定。

人们在研究美国历史的时候，不能不提出两个重大疑问：为什么在美国历史上从未发生过因阶级矛盾激化而导致的暴力革命，除南北战争外，也没有发生过其他形式的社会革命，从而使美国得以长期保持着社会的稳定？为什么在美国从未发生过某些国家经常发生的那种因统治阶级内部矛盾激化而引发的政府危机和政变，从而保持着政局的长期稳定？这两个问题，都与美国两党制在美国政治生活中所起的独特作用有直接关系。

1. 两党制是防止工人阶级政党产生和发展壮大的有力工具。

列宁指出："美国和英国推行的这个所谓'两党制'，是阻止独立的工人政党即真正的社会主义政党产生的最强大的工具之一。"② 在资本主义国家里，对资产阶级威胁最大、最使统治阶级难以安枕的是真正的社会主义政党的存在及其发展，是这些政党领导下的工人运动和社会主义运动。因此，资产阶级总是千方

① James Mac Gregor Burns and others, Government By The People, P. 222.

② 《列宁全集》，第18卷，第398页。

百计地阻止和破坏工人阶级政党的产生和发展，而两党制（或多党制）是他们达到这个目的最有效的工具。美国资产阶级在这个方面可以说是做得相当有效、相当成功的。

美国工人阶级发展不成熟，本身存在许多弱点，工人运动水平比较低下，加以工人形成为阶级较晚和现代工人运动的迟发又同垄断资本的早发遇到了一起，由此造成了美国的社会主义运动始终处于不发达状态。美国工人阶级的诸多弱点和社会主义运动的不发达，直接影响了工人阶级政党的产生和发展，而美国资产阶级充分利用了这些弱点，通过两党制这个工具，采用灵活多样的手段又有效地阻止了工人政党的产生和发展。

我国学者陈其人等在其所著《美国两党制剖析》一书中列举了美国资产阶级利用两党制破坏工人阶级政党产生和发展的六种手段，其中包括：(1) 两党互相攻击，制造假象，散布幻想，打消工人建立独立政党的念头；(2) 收买工人上层，培植工人贵族，使工人组织变质；(3) 资产阶级政党混入工人组织，篡夺其领导权，改变其政治路线，使其蜕变为改良主义团体；(4) 对富有革命性的工人政党竭力压制、进行镇压或强行解散；(5) 利用跨党派别和利益集团转移工人视线；(6) 两党政客另起炉灶，成立新党，接过工人某些要求，冒充代表工人利益，削弱工人政党的影响，等。[①]

美国社会主义运动不发达为资产阶级利用两党制破坏工人政党的产生和发展提供了得以成功的有利条件，反过来说，资产阶级利用两党制破坏工人政党产生和发展的有效性，又成为美国社会主义运动始终处于不发达状态、在美国始终没有形成一个足以同两大政党相抗衡的工人阶级政党的重要原因，也是美国历史上从未发生过工人政党领导的无产阶级暴力革命、资产阶级统治始

① 参阅陈其人等：《美国两党制剖析》，第126－130页。

终比较稳定的重要原因。

2．两党制发挥制衡作用，能比较有效地调节社会矛盾。

制衡作用是美国两党制最重要的政治功能之一。所谓“制衡作用”（或称调节作用），就是利用两党制度调节统治阶级内部矛盾、调节资产阶级与其他劳动阶级的矛盾，以达到统治阶级内部保持平衡、缓和阶级矛盾，维持社会长期稳定的目的。

利用两党制调节统治阶级内部矛盾称为“内部制衡”。资产阶级利用两党制调节统治阶级内部矛盾一般通过两种途径：

其一、利用两党轮流执政进行政策性调节。

政策性调节大体有两种方式：一种是利用轮流执政的两大党各自推行侧重点不同的政策来实现。一个党上台执政后，执行对它所代表的某些集团有利的政策，暂时或部分地牺牲另一个党所代表的某些集团的利益；而一旦另一个党东山再起入主白宫后，则又推行使本党所代表的集团获益的政策。第二种方式是，不论哪个党执政，均尽力避免极端倾向而走中间路线，推行尽量照顾各方利益的中庸政策。由于统治阶级内部存在着复杂的阶层和集团，利益的多样化使得即使在两党内部也存在着自由派与保守派、温和派与激进派等诸多派别。在这种情况下，摒弃极端倾向，走中间路线就成为协调党内矛盾、保持党内团结的上策。

其二、通过两党制之下的第三党运动进行间接调节（详见下述有关第三党运动的意义部分）。

通过两党制调节统治阶级与其他劳动阶级的矛盾即缓和阶级矛盾称“外部制衡”。这种调节一般通过向劳动人民实行让步来实现，故也可称之为让步性调节。

让步性调节也有两种方式：一是临时性调节，二是经常性调节。

临时性调节，一般在社会阶级矛盾特别尖锐或经济危机特别严重时采用。遇有这种情况，有时由两大政党进行直接调节，即

两党在大选时接过某些代表劳动群众利益的政党提出的某些改良要求，稍加修饰后将其变成本党竞选纲领的一部分，上台执政后推行一些社会改良措施，达到暂时缓和阶级矛盾的目的。有时通过第三党进行间接调节，即由一些资产阶级政客组织一个第三党参加竞选，提出一些不便于由两大政党提出的口号，或者接过人民群众提出的一些不损及资产阶级根本利益的改革建议，把对现状不满的群众吸引过去，使这种不满不致越出资产阶级民主的轨道而导致骚乱。这个第三党虽然竞选失败，但上台执政的大党往往吸收该党提出的某些改革要求，制定一些向人民群众作出让步的改良措施。通过这个第三党，可以起到两党制本身无法起到的缓和阶级矛盾的作用。这些都是以让步求缓和的策略。

经常性调节是通过刷新后的两党制来实现的。[①] 20 世纪初期，民主党开始向资产阶级改良主义政党演变，到 30 年代富兰克林·D. 罗斯福“新政”时期，美国完成了两党制的刷新，形成了带有改良主义色彩的民主党和带有保守主义色彩的共和党轮流执政的新的两党政治格局。罗斯福“新政”标志着民主党形成了一套完整的资产阶级改良主义理论和路线。此后，这条改良主义路线成为民主党的主导路线被继承下来。这条路线包含着许多向工人群众实行让步的政策（如实施失业救济、制定劳工立法、承认工人有组织工会和集体谈判的权力等）和广泛的社会福利政策（如社会保险、以工代赈和公平劳动标准等)。这些改良主义措施一定程度上改善了工人和其他劳动群众的生活处境，因而它在调节劳资矛盾、生产与消费矛盾，在缓和社会阶级矛盾方面起了重大作用。20 世纪 70－80 年代，面对“滞胀”危机的困扰，“新政”式改良主义路线失灵了。民主党的长期执政被共和党取而代之。共和党适应新形势推行新保守主义路线，通过大量减税

① 关于两党制刷新详见本书第十二章第三节。

等保守主义改革促进经济增长，缓和社会阶级矛盾。这样，美国统治阶级利用已经刷新了的两党制，根据不同时期的政治经济形势，利用两个色彩不同的政党，随时进行政府换马，适时调整其政策，交替使用自由主义和保守主义两手政策，比较有效地使社会阶级矛盾得到经常性调节，达到了保持社会长期稳定的目的。

3. 两党制有助于推动政府不断地进行社会经济改革，调整生产关系，促进经济发展，化解社会矛盾。

保持经济的持续发展，不断提高国民的生活水平，是一个国家社会稳定的基础。在美国历史发展的各个阶段，经济危机不断发生。克服经济危机，推动国民经济持续发展，是执政党施政的主要任务。在两党制度下，两大政党争夺国家控制权，都围绕着这个中心任务展开角逐。而每个新上台的执政党、每个入主白宫的新总统，为了谋求连任，为了在历史上留下自己的美名，或为了本党能够长期执政，都要根据新政府面临的困难、问题和任务，围绕国计民生的重大课题，制定自己新的施政纲领。当然这些新纲领一般都遵循本党的政治传统，但又大都有所创新，带有社会经济改革的特点，而且大都冠以自己特有的名号，如西奥多·罗斯福的“新国家主义”、伍德罗·威尔逊的“新自由”、富兰克林·D. 罗斯福的“新政”、哈里·S. 杜鲁门的“公平施政”、德怀特·D. 艾森豪威尔的“现代共和党主义”、约翰·F. 肯尼迪的“新边疆”、林登·B. 约翰逊的“伟大社会”、罗纳德·W. 里根的“里根经济学”，等等。这些改革，虽实施效果有差异，但都在不同程度上促进了社会经济的进步，化解了社会矛盾，保持了社会稳定。

4. 两党轮流执政有助于纠正错误政策，避免其长期危害。

美国实行的这种两党轮流执政制度，一党执政，一党评政，它本身就是一种相互监督的机制。执政党如果决策失误，施政失当，或者一味执行某种错误政策已经造成严重恶果而不思悔改，

就会遭到在野党的强烈批评或猛烈攻击。在野党就会利用广大选民的不满，在下次大选中将其赶出白宫，取而代之，改而推行一种新政策。这样，就可以避免因错误政策得不到及时纠正造成长期危害，避免因政策失误而招致社会危机。这方面最典型的例子是富兰克林·D. 罗斯福取代罗伯特·胡佛，民主党用“新政”式改良主义路线取代共和党的自由放任主义。

5. 总统制与两党制结合的政治体制有利于避免发生政府危机。

英国与美国都是典型的两党制国家，但两国的政治体制有所不同。英国实行的是责任内阁制。两党制形成以后，是责任内阁制与两党制相结合的政治体制。在这种体制下，当着议会对内阁的不信任案获得通过时，就会因内阁倒台而出现政府危机（实行责任内阁制的多党制国家亦然）。在下届大选产生新内阁之前，旧内阁称为“看守政府”。这种体制虽然也是一种监督方式，政府危机虽然是法理范围内出现的特殊现象，但政府危机的出现毕竟是一种政局不稳的表现。在危机期间，也势必在政治上和心理上给人们造成一种不安全感和不稳定感。美国则不同。美国实行的是通过每四年一次的大选，以争夺总统职位为主要目标的两党制。一般情况下，当选总统都能任期届满，按照宪法规定，即使出现特殊情况如总统被免职、亡故或辞职时也不能使总统职位空缺，而由副总统继任总统职位。[①] 这种制度就保证了在美国从来不会出现政府危机。加之，美国的两党轮流执政制度，是一种稳定的政权和平移交机制，因而，也不会出现因统治集团内部矛盾不可调和而采用暴力夺取政权的政变。

（三）两党制确保两大政党通过包办选举，垄断国家政权。

---

① 参见宪法第25条修正案。美国历史上的总统因亡故而任期未满者多人，但无一人被免职，辞职者只有理查德·尼克松一人。

在美国历史上和现实中，曾经出现过形形色色的第三党或独立候选人参加竞选，然而，没有一个人入主过白宫，也没有一个第三党曾经获得过国会多数席位。迄今为止，美国的四十三任当选总统，都是两大政党的成员，国会两院始终也为两大党所把持。为什么形成这种局面？最根本的原因是两大政党在权势集团的支持下，凭借其巨大的政治优势，能够通过控制和包办选举，把国家政权牢牢地掌握在自己的手里。

美国资产阶级民主制度的基础和核心内容是民主选举制度，即通过选民民主投票选举地方各级行政长官、地方议员直至国会两院议员和合众国总统。因此，美国资产阶级排斥其他阶级涉足政权、垄断国家机器的主要手段是通过两大政党控制选举。不论是共和党还是民主党，都是选举的组织，它们都是为了包办和控制选举从而垄断国家机器这一最根本的政治目标而存在而活动的。

联邦行政权和立法权是最重要的国家权力，因此，两大政党控制选举主要是对总统和国会议员选举的控制。而总统在三大国家机构中，处于政治中心的地位，权力最大、地位最重要，因而两大政党主要着眼于对总统选举的控制和对总统职位的垄断。

在美国，许多成文的和不成文的选举制度，都直接有利于两大政党控制和包办选举。

1．两大党包揽的选民登记制。

选举的基层单位是选区。美国全国有10万个以上的选区。这些选区大都为两大政党所占据，并由两大政党的基层组织设置投票场所、委派登记人员。两大政党凭借其政治优势和广泛的宣传鼓动，能够把绝大多数选民拉到自己一边。而对一般选民来说，即使他们不拥护两大政党，却因明知小党胜利无望，也只能分别列名为民主党或共和党的党员。这样，绝大多数选民就不是以普通选民的身份而是两大党党员的身份参加选举，从而，在选

举过程刚刚开始，就已经改变了普选制的性质，使之成了政党选举，变成了两大政党包揽选民和两大政党之间的竞选。美国学者指出："在选举的管理事务中，党派的优势是从登记手续开始的。"①

2．两大政党控制下的候选人提名制。

自从政党参与选举制度化以后，政党获得了各级民选官员的候选人提名权。"国家在法律上承认政党是提名机构"。② 这种由政党提名候选人的制度的实施，实际上使国家民选公职人员的候选人提名，都操在了两大政党的各级组织手里。比如，国会议员候选人提名和总统选举人候选人提名，均被两大政党的州级组织所控制；正副总统候选人则由两党的全国代表大会提名。20 世纪以来实行总统预选制，进一步为两大政党包办总统选举提供了有利条件。

3．有利于两大政党的选举规则。

上文已经提到，在美国总统选举和国会议员选举中，规定了一些有利于两大政党而排斥第三党的选举规则，从而为两大政党的候选人竞选获胜提供了保证。比如，总统选举时采用相对多数制和胜者得全票制。在这种制度下，一些势单力薄的小党和第三党，即使在个别州内取胜，也不可能在多数州取胜，绝大多数选举人票，只能为两大政党所占有，结果，当选为总统者，非两大政党候选人莫属。在国会议员选举时，采取单一代表制和相对多数制，即每个议员选区只选举一名国会议员，某候选人只要获得相对多数票即可当选。这种制度又使小党或第三党候选人永远处于劣势地位，因为他们即使在个别选区获胜占有个别席位，也不可能在许多选区获胜占有多数席位。这就保证了国会两院多数席

① 哈罗德·F. 戈斯内尔等：《美国总统和选举》，第 144 页。

② F. J. 古德曼：《政治和行政》，华夏出版社，1987 年版，第 18－19 页。

位永远为两大政党所占据，保证了两大党牢固地控制着国家的立法大权。

对于占统治地位的资产阶级来说，两党制在美国政治生活中所发挥的这些积极作用是显而易见的。然而，美国两党制的消极作用和弊端也是不可否认的。

（四）两党制的消极作用和弊端

1. 两党制对劳动人民具有欺骗作用。

美国两党制对资产阶级和劳动人民的作用是完全不同的。对于资产阶级来说，把两党制纳入资产阶级民主制轨道并使其得以正常而有效地运转，是民主共和制的体现和进一步完善。资产阶级内部的个人、阶层和团体，通过自由组织利益集团和政党、自由选举国家各级领导机构直至正副总统，实现了自己的民主权利。然而，从根本上说，对于广大劳动人民，却只是一种欺骗。[①]

两党制对于劳动人民的欺骗作用，体现为两种意义上的欺骗：一是政治欺骗作用；二是心理欺骗作用。

所谓政治欺骗作用，主要是指：两大政党是资产阶级的左膀右臂。它们通过包办选举，实行轮流执政，控制联邦政府、共同操纵国会，长期垄断国家政权。不论哪个党主宰白宫，哪个党控制国会，都执行着具有连续性的维护垄断资产阶级利益的基本国策，而在表面上，却用“自由选举”、“自由选择”国家领导人这种民主外衣装饰起来，用似乎势不两立的两党斗争加以掩饰，借以掩人耳目，使劳动人民看不清资产阶级政治制度的实质。

第二种意义的欺骗是心理欺骗作用，这种心理欺骗作用，主要表现在下列诸方面：

---

① 关于两党制的欺骗作用，请参阅陈其人等著《美国两党制剖析》第三章第五节。本书吸取了该书的某些论点。恕不一一脚注。

第一，两党轮流执政，一党执政，一党评政，象两个争相兜售商品的商人，为了招揽顾客，彼此之间互相攻击，贬低对方，抬高自己。评政的党往往抓住执政党某些不得人心的政策和某些失误或疏漏，宣传鼓噪，极力制造对执政党的怨恨和不满，同时又将自己打扮成人民利益的真正代表者。这样做，可以同时在人民群众中制造两个心理错觉：一是使人民对执政党产生一种扭曲认识，似乎只是“这个党不好，这个派别不好，而不是这个制度、这个阶级的统治不好”；[①] 二是使人民对评政党[②] 产生幻想，误认为评政党才是代表自己利益的党，似乎只要把希望寄托于评政党在下次选举中获胜，就可以实现自己的要求，不必成立第三党。这样，两党交替使用这个手法，使本党成为拉拢不满于执政党的人民的中心，使人民看不出也想不到有成立第三党的必要，只能在两党之中择其一而支持之。

第二，一个党上台执政后，往往总是在对内对外政策上搞一些有别于其前任的翻新花样，采取一些不触及资产阶级根本利益的社会改革措施，借以笼络人心。这些改革措施不可能从根本上解决人民群众的失业、贫困等切身问题，与其说它对人民有利，不如说对资产阶级更有利。然而，它却使群众在心理上感到某种满足。

第三，每逢大选年到来，两大党投入巨大的人力和物力，为赢得选举而激烈角逐，大众媒体宣传鼓噪，候选人车水马龙四处竞选，政治空气热烈而又紧张，选举成为整个社会关注的中心，制造了很浓厚的政治气氛。而选举的结果，似乎取决于选票。这就使选民产生另一种心理错觉；似乎他们的投票真正行使了自己

① 陈其人等：《美国两党制剖析》，第 11 页。

② 在美国，在野党与英国等西方国家一样，经常充当政府批评者的角色，故亦称评政党。

的民主权利，在选择政府和改变国家决策方面起了决定性作用，误认为两党制度是最好的体现民意的民主制度，造成了人民群众对资产阶级政治制度的幻想。

2．金钱的作用过大。

美国的两党制存在很多弊端。其中最明显、最大的一个弊端是金钱在两党竞选中的作用过大。加利福尼亚州前议长杰西·昂鲁（Jesse Unruh）曾指出："金钱是政治的母乳"[①] 这是对美国政治生活中金钱作用的一个最洗炼的形容。

美国的两大政党都是选举的组织，争夺国家的各级公职，尤其是总统职位，是两大政党的主要目标。不论是地方选举还是全国性选举，热闹而又激烈的竞选过程，实际上是一场实力的竞赛，在某种程度上，也是金钱作用的竞赛。这种金钱竞赛，无处不表现，无处不起作用。虽然不能说谁有钱谁必胜，但可以说钱少者获胜的希望很小。"用金钱购买胜利"是一个不争的事实。美国学者也承认，"不花费金钱就不可能竞选政府公职"，[②] "金钱对于选举胜利绝对是至关重要的"。[③]

诚然，任何国家搞民主选举都是要花钱的，但在美国，用于竞选的费用实在高得惊人。"每四年美国人用于全国、州和地方选举的费用超过 10 亿美元。"[④] 而且，随着高科技竞选时代的到来，竞选费用一直呈不断增长的趋势。1860 年，共和党候选人林肯竞选总统的费用是 10 万美元，民主党候选人斯蒂芬·道格拉斯花了 5 万美元，合计为 15 万美元；而到 1980 年，总统选举费用已猛增到 19，580 万美元，增加了一千三百多倍。与其他国家

---

① Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky, Presidential Elections: Strategies of American Electional Politics,（New York, 1980）, P. ⅶ。

② William Goodman, The Party System in America, P. 102.

③ Robert L. Lineberry and others, Government in America, P. 298.

④ Robert L. Linebeny and others, Government in America, P. 297.

相比较，1979年英国议会选举只花了300万美元，美国仅总统选举就比英国高出了65倍。按美国每张选票的费用计算，1968年是大约60美分，四年后竟猛增到大约1.5美元。[①]

两大政党的竞选费用相比较，共和党较之民主党钱多，因为共和党素有“富人的党”之称，其支持者多为大资本家和殷富的中上层人士，故在美国人中流行着一句话：“共和党钱多，民主党的选票多”。[②] 实际情况确实如此。1904年，共和党的西奥多·罗斯福竞选总统花了200万美元，民主党的奥尔顿·帕克（Alton Parker）只花了70万美元；1928年，共和党的罗伯特·胡佛花了600多万美元，民主党的艾尔弗雷德·E. 史密斯（Alfred E. Smith）只花了500万美元；1972年，共和党的理查德·尼克松花了6200万美元，而民主党的乔治·麦戈文（George McGovern）花了500万美元。[③]

美国总统竞选花费如此之巨，可谓世界之最，然而，总统竞选费用却只占全国选举总费用的1/3（总统选举占33%，国会选举占23%，州和县选举占44%）。[④] 对于选举的巨额支出，许多美国学者不以为然；说什么“实际上，与竞选有关的花费是不多的，例如，一个典型的肥皂公司要花费总统选举两倍的钱去为它的产品作广告。”[⑤] “美国选举的花费大约相当于每个投票人在快餐厅里吃一顿饭。”[⑥] 真可谓财大气粗。

两党竞选耗费巨大，这只是问题的一个方面，更重要的一个方面是金钱在选举中的作用太大。概括地说，所谓“金钱的作

① Samuel J. Eldersveld, Political Parties in Ameriican Society, PP. 296 - 297.

② 曹绍濂：《论美国民主》，武汉大学出版社，1989年版，第79页。

③ Samuel J. Eldersveld, Political Parties in American Society, P. 296.

④ Samuel J. Eldersveld, Political Parties in American Society, P. 298.

⑤ Robert L. Lineberry and others, Government in America, P. 297.

⑥ Robert L. Lineberry and others, Government in America, P. 297.

用”是“金钱通过选举转化为政治力量，影响着候选人、政党、政策制定程序和政府政策。”[①] 其具体表现至少可以列举以下几个方面：

其一、通过向两大政党及其候选人捐赠竞选经费，用金钱谋求私利，进行“钱权交易”。

两大政党及其候选人，背后都有垄断财团作后台，选举时，垄断财团慷慨解囊，为自己的代理人捐助竞选经费，代理人当选后则为其在税收、贷款、政策倾斜等方面给以回报。垄断财团往往对两大政党的候选人都给予资助。1968 年大选时，杜邦、梅隆、洛克菲勒等 11 个大财团给共和党捐助 258 万美元，同时又给民主党捐助 149 万美元。[②]

垄断财团、大公司的捐款以及富有的个人捐款，历来是两大党竞选经费的主要来源。富有个人捐款者被称为“肥猫”（Fat cats），也称大捐款者（Large contributors）。这些“肥猫”向候选人捐赠一笔可观的款项，一般都能得到竞选获胜者的优厚回报，在政府中谋得一个高级职位。如 1972 年尼克松竞选连任得到了七笔大宗个人捐款，其中两笔 30 万美元，一笔 25 万美元，四笔 10 万美元，每位捐款者都被尼克松任命为驻外大使。[③] 据统计，尼克松的争取总统连任委员会共募捐了近 2000 万美元经费，其中大部分是由“肥猫”捐赠的。尼克松连任后任命了 13 名非职业外交官出任驻西欧各国大使，其中 8 人是为尼克松连任捐款 5 万美元以上的“肥猫”。[④]

各种利益集团、公司、工会和其他团体向两大政党及其候选

---

① 李道揆：《美国政府和美国政治》，第 244 页。

② 转引自杨百揆、杨明：《美国总统及其选举》，中国社会科学出版社，1985 年版，第 126 页。

③ Robert J. Huckshorn, Political Parties in America, P. 167.

④ 李道揆：《美国政府和美国政治》，第 246－247 页。

人捐款，一般都由他们成立的专门捐款机构——政治行动委员会(Political Action Committees，简称PACs)来负责。这些PACs都以通过向候选人捐款影响政府政策、谋求私利为目的，而且一般都能从中捞到实惠。例如，1971年，牛奶生产者得到尼克松总统对牛奶涨价的支持后，在1972年大选时，他们的政治团体——全国农业政治教育委员会向尼克松的竞选班子争取总统连任委员会等捐款90多万美元。[①]

个人捐款除“肥猫”外，还有在职的联邦雇员、个别公民等。这些都属于“小捐款者”（small contribators)。在职官员是为保持自己的现职或谋求更高的职位而捐献，个别公民捐款则是希望候选人当选后能更多的代表自己的利益。还有一种是所谓“百分之二俱乐部”（Two Percent Club）的成员捐款。虽然在经过文官制改革逐步实行了功绩制之后，政党分脏制基本得到了遏制，但在一些州和大城市，很多政府职位仍掌握在执政党手中。在这些地方，执政的党要求雇员们每年捐出其基本工资的2%作为竞选经费使用，以保住其职位或有更多的升迁机会。[②]

上述种种事实，不管是用金钱（捐款）购买优惠政策也好，抑或是购买官职也好，实际上都是一种一本万利的“钱权交易”。杰斯·昂鲁曾一针见血地指出：“为政治竞选掏钱的绝大多数人不是捐献者，而是投资者。”。[③]

愈演愈烈的钱权交易，引起了公众的强烈不满。1974年颁布的《联邦选举竞选运动法》，对各种捐款作了种种限制，这有利于抑制大宗钱权交易，也在一定程度上改善了筹集竞选基金较

---

① 杨百揆等：《美国总统及其选举》，第125－126页。

② Robert J. Huckshorn, Political Parties in America, P. 169.

③ 1972年4月27日昂鲁会见哥伦比亚广播公司电视台记者的谈话。Frank B. Feigert and M. Margaret Conway, Parties and Politics in America, (Boston, London, Toronto, 1976), P. 263.

少的候选人参加竞选的机会。然而，正如李道揆先生所指出的：竞选法的消极内容和效果，却超过了它的积极方面。因为，第一、竞选法规定个人为支持或反对某个候选人而刊登的“独立”广告的开支不受限制。这一规定又为富有个人影响选举开辟了另一条途径。第二、竞选法规定国会参众议员候选人的竞选开支不受限制。这一规定使富有的和筹款能力强的国会议员候选人居有利地位，又为“用金钱买议员”大开方便之门。第三、竞选法允许公司、工会、特殊利益集团和其他团体建立 PACs 为总统和国会议员候选人所进行的“独立”活动开支不受限制。这个规定为上述团体合法地、直接间接地影响选举开了绿灯。此后，PACs 如雨后春笋般地发展起来，成为美国政治生活中一件特别引人瞩目的事。[①] 现在，数千个大大小小的 PACs 用金钱购买政治影响力已成为美国合法的、制度化的钱权交易的主要形式。

其二、用金钱收买大众媒体，造成有利于己的舆论导向，成为竞选获胜的重要因素。

当今世界，大众传媒在政治、经济、文化和社会生活等各个方面对人们的影响非常大，在美国，一定程度上已成为决定和控制选举的工具。谁有钱，谁钱多，谁就可以出巨资收买无线电广播、电视、新闻社和报刊等为自己效劳，为其大造声势，把公众舆论引向对他有利的一边，造成巨大的宣传优势，否则，就会处于不利地位而失败。美国的大众传播媒介都是私营的，都以追求利润为根本目的，而且，又都以高度集中和高度的垄断性为特征。现在，美国大众传媒的主宰者是：三家广播电视网美国广播公司（American broadcasting Companies—ABC）、国家广播公司（National Broadcasting Companies—NBC）和哥伦比亚广播公司

① 李道揆：《美国政府和美国政治》，第 253－254 页。

(Columbia Broadcasting System—CBS）包办了全国的广播和电视；报纸新闻完全操纵在两家新闻社“美联社”（Associated Press—AP）、“合众国际社”（United Press International—UPI）和三家新闻周刊《时代》（Time）、《新闻周刊》（News week）、《美国新闻与世界报道》（U. S. News and World Report）以及几家著名报纸《华盛顿邮报》（Washington Post）、《纽约时报》（New York Times）和《洛杉矶时报》（Los Angeles Times）的手里。这些新闻机构掌握着选举的生杀予夺大权，因此，两大政党都不惜出重金收买它们使之为自己效力。这叫用“金钱购买舆论”。

其三、用金钱购买选票。

用金钱购买选票也是司空见惯的事。在这方面，拥有大量经费的竞选者也占有明显的优势。例如，约翰·肯尼迪之所以当选，家族提供的巨额经费起了无法估量的作用。老肯尼迪在给儿子的电报中说：“亲爱的杰克，在你需要的选票之外，一张选票也不要多买。假使为了要个压倒多数的优胜要我付钱的话，我一定要骂你！”①

金钱在美国选举中的作用实在是太大了，难怪有的西方评论家把“金钱”看作“美国的民主癌症”。②

除上述弊端外，两党竞选总统历时近一年，旷日持久，消耗精力过大，也是一个严重问题。每逢大选年，在职总统为了谋求连选连任，不得不花费巨大精力和时间去搞竞选，这对他履行政务不能不造成严重干扰和影响。

---

① 戴维·沃伦钦斯基和欧文·华莱氏编：《总统外传——美国历任总统简介》，商务印书馆，1983年版，第16页。

② 《参考消息》，2000年8月20日。

六、美国第三党运动[1]

在美国两党制发展史上，除了两大资产阶级政党争夺国家控制权、轮流执政之外，还经常出现第三党运动。在两大政党之外，一些小党和第三党不断地出现，不断地消失，在美国历史上屡见不鲜。因此，这种第三党运动便成为美国政党史上的一个重要现象和重要内容。[2]

（一）第三党的产生和类型

第三党是怎样出现的？一般说来，在三种情况下会出现第三党：（1）阶级矛盾激化时；（2）统治阶级内部发生危机时；（3）两大政党内部因政见和政策分歧而导致分裂时。但不管出于何种情况，第三党的出现都是对两大政党垄断国家政权产生了强烈不满的结果。

关于第三党的类型，可以有两种分法：

第一种分法，按第三党的性质分类，可以分成两种类型：一种是两党制以外的第三党，即代表工人阶级利益的左派政党（美国学者称其为“意识形态政党”），如美国共产党、美国社会党、美国社会主义工党等。另一种是两党制之下的第三党。这种第三党仅仅在某一两届总统选举时临时从两大政党中拉出一支队伍，选举失败后就又回到两党中去了。这种第三党并不否定两党制，

① 按照美国学者的说法，“在美国的政治词汇中，凡是曾向两大主要政党挑战的党，都是第三党”。William B. Hesselting, Third-Party Movements in The United States, P. 13.

② 陈其人等所著：《美国两党制剖析》一书对第三党运动作了较详细评述，本书采纳了该书某些论点，恕不一一脚注。参阅该书第118－144页。本部分还吸收了屈玉祥撰《略论美国两党制与第三党》一文的一些观点。因该文系打印稿不便引用，特作说明。

只是在具体政策上对两大政党不满。他们参加总统竞选是企图取代两大政党中的某一个，在两党政治中充当一个新的角色。因此，它实质上是资产阶级政党的一个派别，是资产阶级的“预备”政党或“候补”政党。“这类第三党是新的政党，但不是新型的政党，是老政党的对立物，而不是旧政党的对立物，是新的旧式政党，是两党制下的第三党。”[①] 如 1912、1924、1948 相继出现的三个进步党等均属此类。

第二种分法，按第三党产生的不同原因分类，可把第三党分成三种类型：第一种，出于某一阶级的理论，代表某个阶级的利益而成立的第三党；第二种，针对某一社会问题而成立的政党；第三种，由于政见不同从两大政党中分离出来的政党。

（二）美国历史上的第三党

在美国两党政治发展史上，出现过许多第三党，它们之中，大都参加过一次或数次总统竞选。兹将其中影响较大或独具特色的第三党列举如下：[②]

内战前较大的第三党有五个：

（1）反共济党（Anti-Masonic Party）

1826 年成立，以反对秘密社团和特权势力为宗旨。1831 年开创举行全国代表大会提名本党总统、副总统候选人的先例。曾参加 1832 年选举，几年后消失。

（2）无所知党（Know-Nothing Party）

1850 年成立，以反对天主教徒和外来移民为宗旨。参加者都是美国本土主义者，是个沙文主义和排外主义组织。因该党党员在回答别人询问其从事什么活动时，总是回答说“我一无所

---

① 陈其人等：《美国两党制剖析》，第 139 页。

② 代表工人阶级利益的第三党如美国社会党、美国共产党、美国社会主义工党等从略。

知”(I Know Nothing About It),故名。[1] 1855 年改称美国人党(American Party)。1856 年参加总统竞选失败后瓦解。

(3) 自由党(Liberty Party)

1840 年成立。由废奴主义激进派组成。该党的纲领是废除哥伦比亚特区的奴隶制,禁止奴隶制扩张,反对一切地区的奴隶制。是美国历史上第一个全国性废奴主义政党。参加过 1840、1844 年的大选。1854 年加入共和党。

(4) 自由土壤党(Free Soil Party)

1848 年成立。其纲领是反对奴隶制向西部扩张,实行“宅地法”,把土地无偿地分配给农民。其口号是“自由土地,自由言论,自由劳动,自由人民”。参加过 1848、1852 年大选,1854 年加入共和党。

(5) 立宪联盟党(Constitutional Union Party)

1860 年成立,由已瓦解的部分辉格党人和美国人党分子组成。参加过 1860 年大选,获 39 张选举人票和 12.6% 的选民票。此后,无所作为,不久消失。

内战后较大的第三党有七个:

(1) 绿背纸币党(Greenback Party)

1875 年成立。主张维持贬值纸币流通,以便清偿债务。因美国纸币背面是绿色,故名。该党是代表西部农民利益的政党,曾开展绿背纸币运动。19 世纪 80 年代瓦解。(详见本书第九章第五节)

(2) 人民党(the People's Party,又称平民党,Pupulist Party)

1892 年成立,主要社会成分是农民、工人、城乡小生产者。该党的纲领把几十年来各种工农团体提出的社会改革要求集中起

① William B. Hesselting, Third-Party Movements in the United States, P. 27.

来，在相当程度上反映了广大群众的利益和愿望。1892 年大选和 1894 年中期选举时得票很多，引起两大政党担忧。1896 年大选时，民主党拉拢人民党合作，共同提名总统候选人，结果被民主党吞并，失去独立性（详见本书第九章第五节）。

（3）1912 年进步党（Progressive Party of 1912）

对共和党长期执行高关税政策不满的一些人，1912 年从共和党分裂出来成立进步党。该党的纲领吸收了人民党的一些主张，打起反东部、反垄断的旗号拉拢选民，以雄麋为党徽，推举前总统西奥多·罗斯福为总统候选人，参加了 1912 年总统竞选。大选结果，民主党人伍德罗·威尔逊当选，进步党很快消失，其成员又回到了共和党。[①]

（4）1924 年进步党（Progerssive Party of 1924）

该党是 1912 年进步党的继续。它也吸收了人民党一些主张，提出了一个改良主义纲领，推举改革派政治家罗伯特·拉福莱特（Robert M. La Follette）为总统候选人，参加 1924 年总统选举，竞选失败。1925 年拉福莱特去世，树倒猢狲散。

（5）1948 年进步党（Progressive Party of 1948）

1948 年由一些从民主党中分裂出来的自由主义团体组建而成。该党提出一个自由主义纲领，如执行和平外交政策、禁止使用化学武器和原子武器等。推举亨利·华莱士（Henry A. Wallace）为总统候选人，参加大选，大选过后消声匿迹。

（6）1968 年的美国独立党（American Independent Party）

该党与 1948 年的州权民主党[②] 一脉相承。它打着“美国独立”旗号，大肆鼓吹种族主义，坚持种族歧视和种族隔离，反对民权立法，极端仇视黑人，是南部保守派组成的种族主义政党。

---

① 详见本书第十章第三节。

② 又见本书第十四章第 4 节。

该党1968年推举极端种族主义分子乔治·华莱士（George Wallace）为总统候选人。后又参加过1972年和1976年的两次大选，均以失败而告终。

（7）改革党（the Reform Party）

1992年大选时，亿万富翁罗斯·佩罗以独立候选人身份参加总统竞选，向两大政党发起挑战，刮起一股“佩罗旋风”，获得了18.9%的选民票（19，217，213张）。这个得票率创下了80年来历次第三党运动所获选民票的最高记录（1912年老罗斯福作为进步党的总统候选人获得27.4%的选民票）。受此鼓舞，1996年大选时罗斯·佩罗又组建改革党参选，但其势头大减，仅得8%的选民票。虽然该党领导人及其支持者其志甚坚，但终究成不了什么大气候。

此外，还有一个兴起于19世纪80年代初的禁酒党（Prohibition Party）。自1880年一百多年以来几乎每次大选均参加，获选民票最多时仅26万多张，最少时仅1万多张。严格说来它不是一个第三党，而仅仅是一个小党。

（三）第三党运动失败原因

由上述情况可以看出，在美国历史上，第三党就象走马灯一样，不断出现，不断消失。它们一个个都是来去匆匆的过客，热闹一阵，转瞬即逝。虽然某些第三党在某段时间显得声势很大，在当时也发生过较大的影响，但都没有取得任何成就，都没有取代两大政党上台执政。一句话，美国历史上的第三党运动，留给人们的都是失败的记录。

为什么所有第三党都没有也不可能获得成功？第三党失败的原因，概括为一句话，就是占统治地位的资产阶级的强大、小资产阶级的幼稚和无产阶级的软弱。具体地说，可以从以下诸方面进行分析：

（1）权势集团的破坏：在美国两党政治中，资产阶级以及代

表它们的两大政党在经济、政治、意识形态等方面占有绝对优势，盘踞社会生活的各个方面，根深蒂固，其他阶级无法比拟。它们对于两种性质的第三党采取不同的态度和策略加以对付，使之不致危及两党政治。对于两党制之外的第三党，主要是竭力阻止其产生，而一旦产生之后，则采取种种手段破坏其发展，削弱其影响。对于两党制之下的第三党，则根据各个时期的不同政治需要，允许其存在和发展，或利用其牵制和破坏工人阶级政党，或用来调节统治阶级内部矛盾和缓和阶级矛盾。但它们对这种第三党的利用，以不损害两党制为限度。

总之，资产阶级凭借其政治、经济和社会优势，牢固地维持着两大政党的垄断地位，对第三党采取又打又拉、亦压亦纵、既排斥又利用等等策略，不允许第三党发展到取代两大政党的程度。资产阶级实践这些策略的某种有效性，是第三党最终失败的主要原因。

(2) 社会心理原因：长期的两党制形成了一种普遍的社会心理，大多数选民支持大党的候选人，一旦选民们能够判明相互竞争中的政党哪个最强大，他们就不会浪费选票去投票支持那些没有胜利希望的党。如果他们对两大政党都不抱幻想，他们宁愿投抗议票也不愿投第三党的票。这种社会心理，使第三党的总统候选人总是很难获得过半数支持。

另一种社会心理因素是，由于美国政府热衷于用社会福利笼络人心，使许多群众对两大政党抱有幻想，因而对两大政党常常采取“两害相权其轻”的态度，一般不愿投第三党的票。

(3) 两大党利用小党政治上软弱、理论上浅薄等弱点，常常接过小党的一些主张和合理建议，写进自己的纲领，拉拢欺骗选民，极力把自己打扮成人民利益的代表，从而把大批选票拉到本党候选人的名下。

(4) 两大党利用小党组织涣散、思想混乱等弱点，在选举中

搞所谓“联合”、“互帮”，借以吞并小党。民主党在1896年大选中，就是利用这个策略吃掉了人民党。

(5) 小党取得胜利，还有一些不易克服的立法和实际的障碍。

立法障碍主要是两点：一是美国的选举制度实行“胜者得全票制”，这种制度本身就不利于小党而只有利于大党。二是有些州规定，新成立的政党如要推选候选人参加大选，必须符合一些特殊条件，如必须在上次选举中得到相当数量的选票，提交有相当数量选民签名的申请书并缴纳一笔申请费。这些规定有助于摒弃一些追名逐利的狂妄之徒，但也给第三党设置了障碍。

实际障碍主要是指小党很难筹集竞选经费。高昂庞大的竞选费用使小党很难在一个州的全州范围内开展竞选活动，更无力在全国范围内开展竞选。在美国，没有充足的竞选经费的第三党，是根本没有获胜希望的。

最后，第三党失败的最根本的原因是，占统治地位的资产阶级力量过于强大，工人、农民等被统治阶级的力量过于弱小。两大政党虽然是代表和维护资产阶级根本利益的政党，但它们都以广泛的选民联盟的形式出现，它们制定的竞选纲领和所实施的政策，总是设法反映或部分地反映各个阶层和各类选民的某些利益和要求，从而，能够在大选中建立起一个广泛的选民联盟。而不论是代表劳动人民利益的第三党也好，还是代表统治阶级中的某些非权势集团利益的第三党也好，都无法也不可能把大多数选民团结在自己的周围，都无法也不可能建立起象两大政党那样广泛的选民联盟，因而，两种类型的第三党，都摆脱不了最后失败的命运。

由于上述种种原因，造成了美国历史上任何第三党也无力同强大的两大资产阶级政党相抗衡，任何形式的第三党也动摇不了美国两党政治的根基。

(四) 第三党运动的意义

美国历史上的第三党运动虽然都失败了，但它对美国的两党政治仍具有重要意义。概括地说，第三党运动起着帮助两大政党调节资产阶级内部矛盾和阶级矛盾的作用，起着体现和粉饰资产阶级民主的作用。它使轮流执政的两大政党制定某些比较实际的、符合资产阶级根本利益和长远利益的政策，有利于维持其统治。具体地说，第三党运动的意义，休现在以下几个方面：

1. 调节统治阶级内部矛盾。

一般说来两大政党代表资产阶级中权势集团的利益，而两党制之下的第三党，代表实力较弱的非权势集团的利益。在通常情况下，通过两党轮流执政，推行照顾到各集团利益的政策，使两党制这部机器能够比较顺利地调节资产阶级各集团之间的利害关系。但是，当着社会、经济的变化导致各集团之间的实力对比发生变化时，或者权势集团过多地侵犯了非权势集团的利益时，就会破坏各集团之间的平衡，从而使两大政党的调节作用失灵。这时，那些受害太多的非权势集团，就往往利用人民群众对两大党和权势集团的不满，脱离两大政党，纠集一个第三党，与两大政党所代表的权势集团相抗衡，迫使两大政党接受他们的某些主张和条件。而这时的两党，也愿意或者不得不对非权势集团作出某些让步，以便实现资产阶级各集团之间的新的妥协和平衡。一旦达成妥协，非权势集团的代表人物，就又回归两大政党，他们搞起的第三党也退出政治舞台。这样，通过两党制之下的第三党，就能较好地起到调节统治阶级内部矛盾的作用。[①]

2. 调节资产阶级和其他劳动群众的矛盾。

本来，两党制也是有这种功能的，然而，当着阶级矛盾、社会矛盾尖锐化和统治阶级内部矛盾也十分严重的时候，单靠两党

① 参阅陈其人等：《美国两党制剖析》，第141－142页。

制的调节作用已经不够了。尤其是当着人民群众对两党中的任何一个党的幻想都破灭了的时候，人民群众就会另寻出路。每当这时，便会有一批资产阶级政客出面，乘机组织一个第三党，提出一些不便于由两大政党提出的口号，或者接过人民群众提出的一些不损害资产阶级根本利益的改革建议，使群众的不满不致于脱离资产阶级民主的轨道。通过这样一个第三党，就可以起到两党制无法起到的缓和社会阶级矛盾、避免暴力革命爆发的作用。[①]正如美国学者所说的，“有了一些小党，就可以为两大政党不能接受的观点的发表提供一个安全阀。第三党起了这样的作用即为持不同政见者在合法的政治活动范围内提供一条与组织暴力相反的道路。”[②] 由此可见，第三党是修补即将或已经破裂了的资产阶级民主藩篱的一种方法，它对美国两党政治起着重要的补充作用。美国学者说：“在美国政治史上，第三党甚至对维护传统的两党制都起着重要作用。”[③]

3. 第三党的存在及其活动，往往可以成为两大政党了解民情民意和不同政见的一个途径，成为它们的一部民意测验器。从这个意义上讲，第三党在帮助两大政党制定能够缓和阶级矛盾的政策方面，在客观上起着某种咨询作用。

4. 对第三党的失败也要进行辩证分析。小施莱辛格指出：“小党的胜利就在于它们的失败。具有讽刺意味的是，一些更富理论性的小党之所以在竞选中遭到失败，其原因之一是它们最合理的建议被一个大党或兼被两个大党采纳了。平民党、社会党和进步党的许多政纲，成为威尔逊和以后几届政府期间的公开政策。”[④]

---

① 参阅陈其人等：《美国两党制剖析》，第 140－141 页。

② 小阿瑟·施莱辛格：《美国民主党史》，中译本，第 9 页。

③ William B. Hesselting, Third-Party Movement in the United States, P. 13.

④ 小施莱辛格：《美国民主党史》，中译本，第 8 页。

因此，从竞选的角度看，第三党总是失败的，而从它们的某些主张通过曲折方式变成两党政府的某些让步政策和立法来讲，又是成功的或部分成功的。美国历史学家霍夫斯达特指出："当第三党的要求深入人心时，就会被两大政党之一所采纳，第三党也就此消失，第三党就象蜜蜂，一旦使用口刺，自身也就灭亡了。"① 由此可见，第三党的胜利即寓于它们的失败之中。它可以使人民群众的某些改良要求，通过曲折的方式得以满足，从而在某种程度上改善人民群众的处境。

① 理查德·霍夫斯达特：《改革时代——美国的新崛起》，河北人民出版社，1989年版，第80页。

第一章　美国政党的产生

第一节　两大政党的形成

一、制宪时期的政派斗争

美国有党派活动开始于殖民地时期。但那时只是出现过一些不同集团之间的政治对抗。[①] 独立战争时期，曾经有过辉格党和托利党的称谓，也仅仅是对那些反英爱国者和亲英效忠派分子的通称，算不上严格意义上的党派。[②]

制宪会议和批准宪法期间，出现了一次较大的政治派别斗争。在1787年费城制宪会议上，由于不同阶级、阶层、不同地区和大小州之间存在着错综复杂的利害关系，在讨论和拟订宪法条文时，围绕着国家体制问题、尤其是联邦权力和州权的划分问

---

① 参见 Charles A. Beard, The American Party Battle, (New York, 1929), P. 30. (n. ①).

② Stephen E. Frantzich, Politcal Parties in the Tecknological Age, (New York & London, 1989), PP. 25－26.

题，产生了深刻分歧和激烈争论。当宪法草案提交各州批准时，又引发了一场牵动整个美国社会的大辩论。在这场辩论中，形成了两大派别。拥护集权思想、主张建立强有力的中央政府、赞成宪法的人，自称联邦派（Federilists）。他们是维护最富裕的有产者经济利益的资产阶级上层集团的代表。主要领袖人物是亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）、约翰·亚当斯（John Adams）和约翰·杰伊（John Jay）等。另一派是拥护州权思想、反对宪法的人，称反联邦派（Anti-Federalists）。其代表人物有乔治·梅森（George Mason）、罗伯特·亨利·李（Robert Henry Lee）、詹姆斯·威尔逊（James Wilson）、帕特利克·亨利（Patrick Henry）等。他们代表中下层资产阶级、农民、城市贫民、手工业者等下层劳动群众的经济利益，属于资产阶级进步派和民主派。他们从下层人民的利益出发，主张保留州权、发展地方自治、反对加强联邦权力，尤其因宪法中没有民主和自由权利保障条款而反对宪法。两派斗争的结果，宪法获得批准，以联邦派的胜利而告终。

制定和批准宪法期间的联邦派和反联邦派，主要是在联邦权和州权划分问题上持有不同看法和对批准宪法持有不同态度而形成的两股政治势力。两派都没有什么固定的组织，都未曾以政党的形式出现，因此，这个时期的联邦派和反联邦派，在性质上属于政派，而不属于政党。

制宪时期的联邦派和反联邦派两大政派，与建国后形成的联邦党和民主共和党两个全国性政党，在人员组成上并无直接的继承关系。[1] “正如麦迪逊所指出的那样，联邦主义者和反联邦主

① 如麦迪逊曾是联邦派主要理论家有之一，坚定地站在杰斐逊一边，二者共同创建了民主共和党。原为反联邦派的理查德·亨利·李（Richard Henry Lee）1788 年当选为参议员后，成为汉密尔顿的支持者。

义者之间的分歧‘随着1788年联邦政府正式和有效地建立起来而终结了’。”[①] 因此，一般说来，不应把制宪时期的两大政派与后来的两大政党混为一谈。但是，在二者之间划一条鸿沟也未必妥当。从政治倾向上看，联邦派坚持带有明显集权倾向的联邦主义，反联邦派则坚持倾向分权的州权主义。这两种政治哲学，对美国后来的政治发展和政党的建立都有深刻影响。查尔斯·A.比尔德指出：“联邦党与共和党的对立，或多或少与制定和通过联邦宪法的争议有直接联系。”[②]

二、两大全国性政党的形成

美国学者指出：“美国政治发展中的一个自相矛盾的现象是，各政党是在人们对它不信任的气氛中形成的。那时人们把政党和分裂、瓦解以及阴谋反对政府相等同。”[③] 事实确实如此。独立战争胜利后和建国初年，美国的开国元勋和宪法的制定者们，几乎都对政党思想和党争持否定和厌恶态度。因此，我们在1787年宪法中，找不到任何一个字是关于政党的规定。宪法起草人詹姆斯·麦迪逊（James Madison）把政党看作是“危险的恶魔”。他曾专门撰文，论证党派产生的根源和危害，并试图寻找一种在美国防止和避免产生党争危险的办法。他认为：“消除党争危害有两种方法：一种是消除其根源，另一种是控制其影响。”而

① 《美国民主党史》，中译本，第18页。

② Paul Goodman, ed., The Federalists Vs. The Jeffersonian Republicans (Huntington, New York, 1977), P. 7.

③ Arthur M. Schlesinger, Jr., ed., History of U. S. Political Parties, VI., P. 240.

"党争的原因不能排除，只有用控制其结果的方法才能求得解决。"[①] 约翰·亚当斯把政党视为怪物，"象他同时期的人一样，一提到政党，总是加以谴责"。[②] 托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）也从来没有建立政党的野心。他曾赌咒发誓："如果我非同一个政党一起就不能进天堂，我宁愿永不进天堂。"[③] 而对政党和两党轮流执政深表厌恶的人，莫过于合众国之父乔治·华盛顿（George Washington)。他在1796年9月17日的《告别词》中，以"最严肃的态度"向全国人民提出警告："决不要受到党派性的有害影响"，并列举了两党和两党轮流执政的极大危害。他指出："党派性即使在那些民主形式的政府中"也"可见其散发剧毒，成为政府的最危险的敌人"。他认为，"一派对另一派进行的统治，会因政党间不和而自然产生的复仇心成为苛政。这种复仇心在不同年代和不同国家中曾犯下最可怕的罪行。因此，这种轮流统治本身就是可怕的专制，并终将导致更加正式和永久的专制。"总之，他认为实行政党制对内会危及自由，涣散议会，削弱政府，导致专制，煽动骚乱和暴乱；对外它使国家听命于他国，"向外来势力和腐化敞开大门"，损害国家主权和尊严。因此，他诚恳地劝诫人们充分认识党派性的严重危害，设法阻止其产生，制止其滋长。[④]《告别词》是华盛顿提出大纲，由亚历山大·汉密尔顿起草的，因此，它也代表了汉密尔顿的观点。这篇告别词，是华盛顿长期从事政治实践、特别是他担任两届美国总统的经验总结。其中他所提供的治国经验和他对美国人民的诚挚忠告，在许多方面对未来的美国具有重要影响，唯独关于不要党

---

① 《联邦党人文集》，商务印书馆，1982年版，第45－46页，48页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》上册，商务印书馆，1988年版，第249页。

③ Arther M. Schlesinger, Jr., ed., History of U. S. Political Parties, P. XXXⅣ.

④ 《华盛顿选集》，商务印书馆，1983年版，第319－320页。

派活动、不要搞两党轮流执政这个警告没有奏效。[①]

建国后美国政治发展的事实，与这些开国元勋们的愿望相反，恰恰就在他们登上治理国家的政治舞台的那个时候，产生了政党和政党对立，而且，他们自己，一个个也都毫无例外地卷进了政党斗争的旋涡之中，甚而，他们之中一些在政治舞台上最活跃的人物如汉密尔顿、杰斐逊等，居然也都扮演了政党领袖的角色。

由于美国开国元勋们普遍厌恶党派和党争，所以，美国最早的两个全国性政党——联邦党和民主共和党，并不是某些政治家有组织有计划地创建的，“即使那些同党的建立有密切关系的领导人也没有完全意识到他们在构筑什么东西。”[②] 美国政党是在建国初期全国性政治斗争中自然而然地产生的。

美国第一批全国性政党的形成过程比较复杂，也难以确定它们成立的确切日期。为了清楚起见，我们大体可以从以下几个方面勾划一个轮廓；

（一）汉密尔顿与杰斐逊国内政策之争是两大全国性政党之发端

美国最早的那些全国性政党，是从国会内关于汉密尔顿的财政方案的斗争中发展起来的。[③] 1789 年 3 月 1 日，第一届联邦国会召开，4 月 30 日，“合众国之父”华盛顿宣誓就任首任总统。他任命杰斐逊为国务卿，汉密尔顿为财政部长。宪法起草人麦迪逊虽未参加政府，但他是华盛顿总统的主要顾问之一，在组建联邦政府时起了重要作用，并在国会中具有举足轻重的影响。在联邦政府建立后的第一个年头内，这几位深孚众望的开国元老，携手共事，为治理这个新生国家贡献才干，谁也不曾存有党派

① 华盛顿在《告别词》中所反对的政党，实际上是暗指杰斐逊共和党，他一直不认为联邦党人是一个政党。

② 《美国民主党史》，中译本，第 21 页。

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》上卷，天津人民出版社，1980 年版，第 381 页。

意识。

然而，时隔不久，由于对联邦政府的内外政策产生深刻分歧，尤其是围绕着汉密尔顿的经济政策的原则争论，导致了两个全国性政党的产生。

建国初年，华盛顿政府面临的经济形势十分严峻。邦联政府留给它的只是一个空空如也的国库和一大笔巨额债务。① 加以通货膨胀，纸币和债券贬值，国家没有正常的税收来源，致使政府财政极端困难，国家信用达到最低点。急待扶植和发展民族经济，但资金短缺，一筹莫展。为了克服财政困难，发展经济，汉密尔顿就任财政部长后，受命采取措施，制订计划。从 1790 年初到 1791 年底，他连续向国会提交了三个重要报告：(1) 关于公共信贷的报告；(2) 关于设立国家银行的报告；(3) 关于制造业的报告。对于这三个报告所涉及的重大经济和政治问题，汉密尔顿与麦迪逊和杰斐逊之间发生严重分歧，并由观点对立发展为政治对立，进而扩及其各自的支持者，形成了党派对立。而关于公共信贷报告中所要解决的清偿国债问题，是引发党派斗争的最初诱因。

汉密尔顿建议：国家所欠的一切旧公债，均按债券票面价值如数偿还本息（称兑现条例）；各州所欠债务，也由联邦政府接受过来，代为偿还（称承受条例）。偿还旧公债的款项，由国家发行新公债解决；新公债的利息，用征收消费税和关税的办法来解决。汉密尔顿认为，以此办法解决国债问题既可清理财务、恢复国家公共信用，又有利于私人企业资金积累、吸引外资，对发展生产和繁荣经济将会起很大的刺激作用。

① 当时国债（包括利息在内）共达 77124464 美元，其中外债 11710378 美元，内债 65414086 美元（其中包括各州债务 2500 万美元。）独立战争时期的国债和后来偿还外债的资金，都是采取发行公债的方式筹措的。参见福克讷：《美国经济史》上卷，商务印书馆，1965 年版，′第 200 页。

当时，原公债券多已易手。许多下层劳动群众因经济困难早已被迫以票面价值 10－15%的低价格将债券出售，而大部分债券被投机商人和少数富人低价购去。汉密尔顿的偿债报告不知通过何种途径泄密。纽约、费城的银行家和投机商们立即向全国各个角落出动，大肆抢购旧债券（一般按面值的 10－25%）。汉密尔顿的亲朋好友乃至许多国会议员也参与了这种抢购活动。[①] 待 1790 年 7 月 20 日和 24 日汉密尔顿的方案几经周折获参众两院批准公布实行时，他们已将旧债券抢购殆尽。那些握有大宗贬值旧债券的投机者们按面值从政府手中换得大量资金，中饱私囊，大发横财。有人统计，"有四千多万美元落到东北部的投机商的腰包里去了。"[②] 而广大劳动人民，不仅被汉密尔顿的偿债方案巧取豪夺越发穷困，而且又因随后征收的消费税加重了负担，生活更加恶化。

"兑现条例"肥了东北部资产阶级，南方奴隶主和农场主却不得不为偿还国债负担税款；而"承受条例"则无异于让已经还清州债的南方各州为未还州债的北方各州代偿债款。因此，这个偿债方案在国会讨论时引起了南方集团议员的强烈反对。麦迪逊是代表南方奴隶主和农场主利益的。在偿债问题上，他和汉密尔顿第一次发生严重分歧，并从此分道扬镳。

如果说汉密尔顿首先在偿债政策上使他与麦迪逊产生尖锐矛盾，那么，继而在建立国家银行和发展制造业问题上，则又导致了他同杰斐逊之间的严重对立。杰斐逊与麦迪逊结为同盟，在联邦政府中形成了一个反对派。

汉密尔顿在第二个报告中建议仿照英格兰银行成立一个享有

① 汉密尔顿是个廉洁的行政官员，他本人不曾染指这种不义活动。

② 谢沃斯季扬诺夫主编：《美国近代史纲》上册，三联书店，1977 年版，第 215－216 页。

特权的国家银行，赋予它以垄断性地制造和发行统一货币和发放信贷之权，该银行在全国各地设立分行，其股份联邦政府拥有1/5，其余由私人认购（允许外国人投资），其经营时限为二十年。汉密尔顿认为，设立国家银行，将为国家提供急需的纸币和保存公款的安全场所，可把社会上的吊滞资本变成活资本，促进商业贸易和私人企业增加资金积累；信用稳定的银行还可起到吸引外资的作用，而且它能够充当政府的财务机关，经营发行公债等业务，对政府也大有裨益。

杰斐逊及其盟友麦迪逊等人对汉密尔顿建立国家银行的计划进行了严厉批评和猛烈攻击。杰斐逊不懂财政学，因而他避开经济，着重揭露汉密尔顿建立国家银行的政治目的，指责此举违反宪法。在他和杰斐逊看来，“《联邦宪法》正在被歪曲为一个强化的全国政府。……汉密尔顿只不过是在变戏法，通过财政上的优惠建立一种对国会的贿买控制，把穷人钱袋里的钱变到富人的钱袋里去；而‘这一切的最终目的乃是为了铺平道路，以便现行的共和制政体转变为以英国体制为榜样的君主制政体。’”① 对于汉密尔顿的财政政策，杰斐逊用尽了除公开反对以外的一切手段加以阻挠。麦迪逊则利用他在国会中的重要影响采取合法手段公开与之对抗。然而，汉密尔顿凭借他在政府和国会中有一批强有力的支持力量，加以有华盛顿这个表面上持超然态度，实际上偏袒汉密尔顿、又享有巨大声望的总统作后盾，故虽经激烈争论，“银行报告”还是被国会通过。1791年该银行获得特许证开始运营，是为美国第一合众国银行（The First Bank of Umited States）。

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第380页。华盛顿·欧文也指出：杰斐逊认为：“汉密尔顿之所以要建立银行这样一种强有力的机器，是想使财政彻底控制国会的整个行动，并促进君主政体。”见其所著《华盛顿传》，新华出版社，1984年版，第704页。

汉密尔顿在第三个重要报告中，详尽地论证了发展制造业，把美国建成一个工业国家的重要性和必要性，并提出了发展制造业的十一项具体措施。但因当时商业资本占优势，还不能把发展制造业提上日程，“是否发展制造业，采取什么措施推动它的发展，推动它发展到什么样的程度都必须以金融商业资产阶级的利益为转移，违反该阶级的利益超越了该阶级需要的措施都不可能得到执行。”[①] 汉密尔顿的制造业报告，反对者甚众，尤其是它超出了金融资产阶级的要求，因而在国会遭到否决而作罢。

杰斐逊及其追随者也是反对制造业报告的，由于该报告遭到否决，未能成为国家法律加以实施，所以，他们同汉密尔顿在这个问题上的分歧，虽然十分深刻，却并没有偿债问题和银行问题那么激烈、那么公开化。

汉密尔顿与杰斐逊、麦迪逊之间的政策之争，都是带有原则性的根本分歧，代表了保守与民主两种政治倾向。反映了统治阶级内部保守势力与民主势力两个不同集团的尖锐对立，而这三位对立的政治家，由于他们都享有崇高声望，在国家机关中又身居要职或有巨大影响，且都有着丰富的政治经验，因而又为即将产生的两大政党提供了众望所归和颇具号召力的领袖人物。[②]

（二）杰斐逊、麦迪逊结伴“考察植物的旅行”是建党的重要步骤

“汉密尔顿在国内政策上支配国会，在外交政策上左右总

---

① 徐秋：“亚历山大·汉密尔顿的经济政策和思想”，《世界历史》，1984年第6期，第45页。

② 有的美国学者认为，把两个全国性政党看作是汉密尔顿与杰斐逊对立和冲突的产物“歪曲了政党的筹建过程”（《美国民主党史》第25页）。本书作者认为，当然不能把美国政党的产生完全归之于汉氏与杰氏的对立，但忽视或贬低历史人物的个人作用也是不科学的。

统”。[1] 为反对和抵制汉密尔顿的“危险政策”，杰斐逊和麦迪逊在政府和国会内部，进行多次抗争，自感正义在手，却屡遭失败。这使他们深感势单力薄，难以为胜，因而急于寻求同盟者，以期壮大实力，战胜对手。1792年5月17日至6月19日，杰斐逊偕同麦迪逊沿哈德逊河北上，作“考察植物的旅行”。他们从费城出发，在纽约作短暂停留，先后访问了萨拉托加战场、乔治湖、香普兰湖等地，最后穿康涅狄克谷地返回首都。在这次旅行中，杰斐逊派的报纸大量刊登了杰斐逊关于树木、花草、湖泊、土壤以及其他植物的科学考察笔记，却只字未提政治方面的问题。或许因为无准确的史料依据，美国学者对这次“科学考察”是否具有政治动机看法不一。然而，从后果上看，很难说它仅仅是一次与政治无关的纯“科学考察”。第一、通过这次考察，杰斐逊领导的弗吉尼亚民主派与纽约州州长乔治·克林顿（George Clinton）、利温斯顿家族和州检察长艾伦·伯尔（Aaron Burr）领导的民主派[2] 达成了一致，结成了共同反对汉密尔顿派的政治联盟。这是“走向形成一个反对党的非常重要的一步”。[3] 第二、他们要求麦迪逊的同班同学、诗人、记者菲利普·弗雷诺（Philip Freneau）从纽约迁到费城来办一份反对派报纸。这又为不久即将开始的两派之间的新闻战作了重要准备。事实上，杰斐逊和麦迪逊旅行归来后，“两人已被《马里兰新闻报》称作潜在的反对派领袖”了。[4]

---

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第241页。

② 当时纽约州在政治上分成对立的两派，民主派也反对汉密尔顿的国内政策，保守派是德兰西家族和范伦塞勒家族以及汉密尔顿的岳父斯凯勒将军控制的“贵族”政治的拥护者。参见塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第382页。

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第382页。

④ 埃德温·埃默里和迈克尔·埃默里：《美国新闻史》，新华出版社，1982年版，第105页。

(三)《合众国新闻》和《国民新闻》的论战，两大政治派别利用舆论工具壮大声势

在美国两大政党形成过程中，舆论工具（当时主要是报刊）起了推波助澜的作用。建国后，美国共有报纸43种，其中最有影响的一份全国性报纸是《合众国新闻》（Gazeffe of the United States）。该报1789年4月15日在纽约（当时的首都）创办，1791年社址迁往新首都费城。汉密尔顿和杰斐逊两派斗争掀起后，它成为联邦政府控制和资助的官方报纸，充当汉密尔顿派的喉舌。《合众国新闻》主编约翰·芬诺（John Fenno）是汉密尔顿的忠实支持者。他控制的《合众国新闻》，竭力为汉密尔顿的政策和主张辩护，批驳它的反对者，鼓吹君主主义，攻击民主。当时，汉密尔顿派利用他们控制联邦财政大权的有利条件，“以重金收买报纸，使大多数报纸供其驱使”，[①] 大肆攻击共和派，使杰斐逊等人深感掌握舆论工具的重要性，决心创办自己的报纸，以申张己见，还击政敌。1791年8月，杰斐逊任命麦迪逊的同窗好友菲利普·弗雷诺为外文秘书，并支持和协助他创办、主编一份共和派报纸。10月31日，弗雷诺创办《国民新闻》（National Gazette）。他亲笔撰稿，猛烈抨击汉密尔顿的财政政策，并揭露汉氏拥护君主政体。无论是麦迪逊还是杰斐逊，都没有直接控制和操纵《国民新闻》，该报的编辑路线，完全是弗雷诺独立制定的，杰斐逊甚至不曾为《国民新闻》写过一篇文章，然而，该报的立场、观点表明，他完全站在杰斐逊一边，而且，对汉密尔顿攻击的激烈程度，就连杰斐逊和麦迪逊也始料不及。1792年起，弗雷诺主编的《国民新闻》与芬诺主编的《合众国新闻》各自站在对立的立场上，两军对垒，展开笔战。一方发起

---

① Philip S. Foner ed., Thomas Jefferson, Selections From His Writings (New York, 1943), P. 23.

攻击，对方加倍奉还。两家报纸刊登的文稿，既有措词严厉的争辩说理，也拌有诬蔑谩骂和中伤人格的污秽语言。弗里诺的猛烈攻击，引起汉密尔顿的极大忌恨。汉密尔顿认定：弗里诺的报纸就是杰斐逊的报纸，他的观点就是杰斐逊的观点。盛怒之下，他始而匿名撰文，指责弗里诺利用政府发给的薪水出版报纸，阴谋中伤政府官员；继而点名攻击其“后台”杰斐逊，指控他身为内阁成员，却从事破坏政府的勾当。① 《国民新闻》与《合众国新闻》作为两大派的喉舌所进行的论战，使两派斗争公开化了。它有利于双方各自争取支持者、扩大影响，对推动美国政党政治的发展起了重要作用。美国学者指出：“《国民新闻》的创办，的确为导致杰斐逊和汉密尔顿的支持者在全国政治问题上分成两大阵营的那些力量和条件提供了推动力。”② 汉密尔顿也不曾料到，他亲自出马领导《合众国新闻》对国务卿进行的这场颇为解恨的围攻，反倒帮了杰斐逊的大忙。杰斐逊“当时并没有打算承担一个政治领袖的作用和责任，但是，联邦党人的疯狂攻击把公众的注意力引向他，他们常常把他描述成共和主义的战士，结果心怀不满的共和派人士开始团结在他的周围，杰斐逊既被他的朋友，也被他的敌人授予了那个新政党的领导权。”③ 1792 年夏，汉密尔顿在致华盛顿总统的信中，已经开始称杰斐逊及其在立法机构中的支持者为“一个政党”，即共和党了。④ 从《国民新闻》和《合众国新闻》这两家报纸的办报方针、性质及其作用来看，它们实际上已经是孕育成熟的杰斐逊共和党和汉密尔顿联邦党的机

---

① 汉氏攻击弗里诺用读者来信形式，署名 T. L.，指名攻击杰斐逊的文章则用“一个美国人”为笔名。

② 《美国民主党史》，中译本，第 24 页。

③ 吉尔贝·希纳尔：《杰斐逊评传》，中国社会科学出版社，1987 年版，第 242－243 页。

④ 《美国民主党史》，中译本，第 25 页。

关报了。这两大报纸的创刊及其运营，也使美国新闻史进入了它的“政党报纸时期”。①

（四）国会两大投票集团的形成，奠定了两大政党的组织基础

汉密尔顿与杰斐逊、麦迪逊的争论和斗争，决不单纯是几个政治家之间的政见之争。他们周围都有一大批追随者和支持者，并逐步在国会中形成了两个对立的投票集团。这两大投票集团的形成，是杰斐逊共和党和汉密尔顿联邦党产生的重要标志之一。正如美国学者所指出的：“主要是国会中的共和党集团和联邦党集团的形成，而不是内阁的分裂，为政党组织机构的发展打下了基础。”②

围绕着汉密尔顿财政政策的原则分歧，不可能不渗入到国会内部从而导致国会议员的政治分化。汉密尔顿要使自己的政策方案获得国会批准，麦迪逊要阻挠和挫败其实施，使之不至成为国家法律，都必须求助于国会的多数，这是斗争胜负的关键。因此，在第一届国会中，双方就展开了一场扩大支持者的争夺战。汉密尔顿从他提出“公共信用报告”起，就十分注意罗致政治骨干和支持者队伍，尤其注意致力于培植一个能够左右国会的政治派别。他的偿债政策和银行政策之所以屡屡挫败反对派而最终得以在国会获得通过，除了巧妙地利用了华盛顿的个人声望、信赖和支持外，在国会中有一支占优势的支持者队伍，是取胜的主要

---

① 张隆栋、付显明编著的《外国新闻事业史简编》（中国人民大学出版社 1988 年版）认为，批准宪法时期美国已有联邦党和反联邦党，“美国报纸从此开始分为两派。美国新闻史进入了‘政党报纸时期’。”（见该书第 49－50 页）此提法严格说来不够准确，因为此时政党尚未形成，联邦党与反联邦党在性质上属于“政派”，而不是“政党”。“政党报纸时期”应从两大政党形成后开始。

② 《美国民主党史》，中译本，第 25 页。

原因。[1] 当他"把联络网从首都扩大到乡村的次要领导人和追随者时，开始形成了一个全国性的派别"，不久，"在'联邦党人'的名义下这个派别成了……真正的全国性政党"。[2]

麦迪逊在第一届国会中是颇具影响的领袖人物，也是反对汉密尔顿政策的扛大旗者。杰斐逊虽然任联邦政府国务卿，但他始终是国会中共和势力的实际指导者和精神领袖。为了战胜对手，他们两人通力合作，竭尽可能把反对汉密尔顿的议员团结在自己的周围，扩大支持者。然而，在第一届国会时，无论是支持汉密尔顿的一派，抑或是支持麦迪逊、拥护杰斐逊的一派，都还不是具有政党意识的投票集团。随着两派斗争的逐步深入和发展，到第二届国会时，形势发生了重大变化。支持杰斐逊的共和派在国会两院中的人数大大增加。[3]"在麦迪逊的周围形成了一个投票集团，他反对为支持汉密尔顿的方案而结成的另一个集团。"那时，杰斐逊"也第一次开始以党派语言在国会讲话了。"[4] 这两大对立的投票集团，实际上就是共和党和联邦党的雏形。此后，国会议员们通过投票表明自己的政党分野，又通过选举过程把国会中的党派性渗透到选民当中，从而，把首都的派别扩展转变成为两个全国性政党。

（五）1792 年争夺副总统职位的斗争，是两大政党形成的重要标志

西方国家政党制度下的政党的主要功能是争夺执政权力，美

① 第一届国会中，汉密尔顿执政派与反对派在参议院是 17:9，在众议院是 38:26。参见李道揆：《美国政府和美国政治》，第 776－777 页。

② William Nisbet Chambers, The Democrats, 1789－1964, (New York, 1964), PP. 12－13.

③ 这时在参议院反对派与执政派的比例为 13:16，在众议院为 33:37。参见李道揆：《美国政府和美国政治》第 776－777 页。

④ 《美国民主党史》，中译本，第 21 页。

国政党最重要的职能是争夺总统职位。华盛顿总统在第一任期届满前，曾决意退隐，不再谋求连任，后经汉密尔顿和杰斐逊苦心挽留，才决定参加竞选。由于他是无可争议的总统候选人，所以美国建国后的第二次大选，两党争夺的不是总统职位。这次大选，联邦党仍以约翰·亚当斯为副总统候选人，杰斐逊的共和党为了取代亚当斯，经过弗吉尼亚、纽约和宾夕法尼亚共和党领袖们的充分磋商和准备，决定一致推举纽约州州长乔治·克林顿为本党副总统候选人。上述三州是共和党势力的大本营，共和党的主要领袖和有影响的政客如杰斐逊、麦迪逊、詹姆斯·门罗(James Monroe)、乔治·克林顿、艾伦·伯尔以及约翰·贝克利(John Beckley）等都来自上述三州。党的领袖们实行州际联合和共和党人把选举人票一致投给该党的候选人乔治·克林顿，这是“一个走向组成政党的重要步骤”。[①] 是美国有史以来两个政党争夺（副）总统职位的第一次较量。副总统只是总统的助手，并无实权，但在当时，争夺这个职位既有两党通过竞选角逐中央高级行政职务的政治意义，又有检验和显示两党实力的实际意义。由于共和党的团结一致，使该党候选人克林顿获得选举人票多达55张（约翰·亚当斯获77张），虽未能击败对手，但这次大选表明，共和党已经是一个同联邦党势均力敌、足以与之角逐的反对党了。因此，把1792年作为共和党的形成时间是适当的。

以杰斐逊为领袖的共和党的名称曾几经变化。最初，他们自称共和利益派（Republican Interests)，后来称共和派（Republican)。1792年起，称民主共和党（Democratic Republican Party)。后因联邦党人诬其为美国的“雅各党派”，1794年后改称共和党(Republican Party)。在美国学者的著作中，一般称其为“杰斐逊的共和党”（Jeffersonian Republican Party)。为了同1854年成立

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第383页。

的共和党相区别，本书以下统称“民主共和党”。汉密尔顿的党始终以联邦宪法的维护者自居，他们沿用批准宪法时期的政派名称，把自己的党定名为联邦党（Federalist Party)。

联邦党在其形成时期和建党后的几年内政治上处于优势地位，不大重视组织建设。他们认为“自己是政府，而不是一个政党”,[①] 只要联邦党人占据白宫、控制着全国政府的各个机构，内阁中有若干联邦党人，国会中联邦党人占据多数，政府本身就是党的机构，没有必要再建立党的决策机构和组织系统。所以，从严格决义上说，“联邦党人从未充分发展为一个政党。”[②] 民主共和党政治上处于劣势地位，出于竞选的政治需要，他们要比联邦党人更注意在全国范围内建立党的机构和组织。1792 年后，在各州乃至县、区一级，都逐步建立了共和党的组织机构—各级党的委员会。

就这样，在建国初期政治斗争的复杂过程中，从联邦内阁到国会两院，从中央到地方，从政治家们到一般选民，都形成了联邦党与民主共和党的明显分野。两个全国性政党对立局面的形成，标志着美国政治发展史进入了政党政治时期。

过去，杰斐逊曾赌咒发誓：他宁可不进天堂也不愿同一个政党一起进天堂。可是，政治斗争的实践却使之成为一个政党的创始人，把他推到了一个大党领袖的位置上，因而，也就使他完全改变了厌恶政党的态度。对于这种一百八十度的大转弯，他作了如下解释：当“原则分歧像在我们国家的共和党人和联邦党人之间所表现的那样强烈和实在时，我认为，坚定地、果断地站在一边是光荣的，而在每一个国家都分成诚实人的党和无赖汉的党

① 《美国共和党史》，中译本，第 27 页。

② Judson L. James, American Political Parties in Transition (New York, 1974), P. 34.

时，在它们之间采取中间路线是不道德的。"[①] 华盛顿总统退隐后，杰斐逊随之下定决心："不管怎样，如果不能进天堂，他宁愿同一个真正的政党一起进白宫。"[②] 麦迪逊的态度也有很大变化。1792年，他在共和派报纸《国民新闻》上发表的多篇短文中，提出了一系列克服政党弊病的建议，其中最重要的一项是："既然政党的存在是不能防止的，党派间观点之争是不可调和的，那么，只有一个办法——建立一个政党去遏制另一个。"[③]

第二节　政党产生的社会原因

一、政党产生的经济和阶级根源[④]

既然美国的开国元勋们十分厌恶政党和党争，宪法的制定者们也不曾料到会产生政党，因而在宪法条文中未涉及政党问题，为什么建国伊始两个全国性政党勃然兴起，而且政党间的斗争愈演愈烈呢？其实，这种历史现象并不奇特，它恰恰说明，美国政党的产生不以某些个人的主观意志为转移，而是由复杂的社会原因促成的，是历史发展的必然。

---

① 《美国民主党史》，中译本，第21页。

② Arthur M. Shlesinger, Jr., History of U. S. Political Parties, ·XXXV.

③ Richard Hofstadter, The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780－1840 (Berkeley Los Amgeles and London, 1969), P. 81.

④ 刘文涛同志在他的硕士论文《美国建国初期政党政治的兴起》中，对美国政党形成的社会历史根源作了详尽论述，因该文未公开发表，不便引用，写作本节时，参考吸收了该文打印稿的某些论点和材料，恕不再另行加注。

建国后，不同阶级、阶层和利益集团，要求进行财产和权力的再分配，按照各自的经济利益向着不同方向实行政治大聚合，是产生两大全国性政党的经济根源和阶级根源。

政党是资本主义发展到一定历史阶段的产物。美国是个移民国家，是由前十三个英国殖民地获得独立后形成的。早在殖民地时期，来自英国和欧洲其他国家的移民就把资本主义生产关系移植到了北美洲。建国后，商业资本发达，社会经济处于资本原始积累时期，因此，美国一开始就是一个建筑在资本主义生产关系基础之上的新兴国家，就具备了产生近代政党的经济条件。从美国的经济地理结构看，殖民地时期就形成了东北部资本主义工商业区、中部的农业区和南部的奴隶制种植园区三个不同的经济区域，建国后，这种传统的三区结构依然存在，形成了各种经济形态和经济成分同时并存、竞相发展的多元经济格局。经济结构和经济利益的多样性又使美国具有社会结构多元化和社会阶级矛盾错综复杂等特征。三大经济区之间的地区性矛盾、相互竞争的州际矛盾、各阶级之间的矛盾，以及一个阶级内部不同阶层之间的矛盾交织在一起，使得社会上形成了各种不同的利益集团。随着国内经济交往的发展和国内统一市场的逐步形成，这些利益集团必然越来越具有全国性特点。共同的物质利益又使各阶级、阶层和利益集团产生很强的群体意识，并以捍卫自身利益为准绳实行政治大聚合，从而形成各种不同的政治势力。新国家的建立，意味着必然要进行一次财产和权力的再分配。各个利益集团为了使国家政权更多地体现、维护和扩大自身利益，必然通过某种政治组织形式，争夺政治权力，参与国家管理，操纵政府机器，影响或控制其决策过程。这样，便自然而然地形成了政党和争夺国家控制权的党争。

当时一些资产阶级政治家们，试图用资产阶级人性论来解释政党的产生，如杰斐逊在1798年写道，“在每一个自由和慎重考

虑问题的社会中，由于人的本性，必然会有相互对立的党派。”[1]麦迪逊在《联邦党人文集》第十篇中也说：“党争的潜在原因……深植于人性之中。”[2] 这当然是唯心主义的。但是，他们的某些论述，也带有某种历史唯物论的成分，触及到了政党产生的社会阶级根源。如麦迪逊在同一篇文章中又指出“造成党争的最普遍而持久的原因，是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团。债权人和债务人也有同样的区别。土地占有者集团、制造业集团、商人集团、金融业集团和许多较小的集团，在文明国家里必然会形成，从而使他们划分为不同的阶级，受到不同感情和见解的支配。管理这各种各样、又互不相容的利益集团，是现代立法的主要任务，并且把党派精神和党争带入政府的必要的和日常的活动中去。”[3] 美国联邦政府成立不久，分别以汉密尔顿和杰斐逊为中心聚合成为两股全国性政治势力和两大政治派别，围绕着政府的基本政策展开激烈争论和斗争，在斗争中各自建立起自己的政治组织、形成系统的政治纲领，从而最终发展成为势不两立的两大政党—联邦党和民主共和党。事实恰恰说明，美国的两个全国性政党，正是各种利益集团为实现财产和权力的再分配、争夺国家控制权、企图控制政府决策以维护本集团的政治、经济利益的产物，归根结底，是建国初期阶级矛盾和统治阶级内部矛盾逐步激化的产物。

二、政党产生的政治条件

1787年宪法在全国范围内获得批准，宪政制度的实施和联

---

① 《美国民主党史》中译本，第20页。
② 《联邦党人文集》中译本，第46页。
③ 《联邦党人文集》中译本，第47页。

邦政府的成立，一整套资产阶级民主制度的确立，为合法地进行政治竞争提供了一个全国性场所，使美国政党的产生具备了必要的政治条件。

资本主义国家的政党制度，是与资产阶级国家制度和民主制度相辅相成地建立和发展起来的。资产阶级政党的产生，是以近代资产阶级民族国家的建立和民主共和制度的确立为政治前提的。美国在1789年以前，并不具备这个前提。因为美利坚合众国是经历了一个复杂过程才建立起来的。独立战争期间的大陆会议，虽然行使着事实上的政府的职责，却没有获得中央政府的职能。1776年发表的《独立宣言》，庄严地宣告了北美十三个殖民地的独立，表达了美利坚民族用革命方式创造一个国家的决心，但是，《宣言》中所申述的资产阶级民主思想，仅仅在理论上提出了一套建国的指导思想，为美国的政治制度奠定了基石，并没有在实践上完成建国任务。《宣言》发表前，大陆会议曾试图解决未来国家的政体问题，于1776年6月11日通过了一个决议，决定成立一个委员会，草拟一部由各州遵守的宪法。但这个委员会由于保守派占优势，起草出来的却不是一部宪法，而是一个《邦联条例》（Articles of Confederation）。《邦联条例》按其历史地位应是美国的第一部宪法，而事实上它又称不起宪法，因为《邦联条例》带有两个突出的特点：一是州权至上，二是中央权力甚小。按照《邦联条例》建立起来的政治实体，只是为了防卫目的而结成的一个“坚固的友好同盟”，具有进行战争的联盟性质，是独立的十三个殖民地自愿联合的“邦联”，而不是由十三个单位组成的联邦国家。这样，独立后的美国，就经历了一个长达七年之久的邦联制时期。但是，邦联制在实践中暴露出了诸多弊端，造成了严重的不良后果，因而促进了1787年制宪会议的召开。由于参加制宪会议的代表存在着严重的政见分歧，形成了偏于保守的联邦派和倾向民主的反联邦派之间的尖锐对立，而且

在批准宪法的过程中又引发了一场牵动整个美国社会的政治大辩论。经过一年多的辩论，直到1788年6月，宪法才被9个州以上批准而生效，从而最终在美国奠定了建立全国性宪制政府的法制基础。所以，直到1789年第一届国会召开和联邦政府的成立，美国才算完成了建国任务，按照宪法建立了资产阶级国家制度和民主制度。

政党是一种政治组织，它的根本目的是为某一阶级、阶层或集团谋取利益。其基本手段是进行政治活动，争取参与或掌握国家政权。简而言之，是“争权夺利”。邦联制时期主权在州，邦联政府不是由选民选出的代表组成，而是由各州立法机构任命的代表组成，各州只有法定的一票表决权，加以邦联政府权力甚微，本质上是一个既无权又无钱的咨询性机构，在中央一级，无权可争，夺利难为。因此，那个时期，各种政治势力的眼光主要集中在各州，政治斗争也主要在各州内部进行。麦迪逊曾说，邦联是“一种以颠倒一切政府的基本原则为基础的制度”，是一个“头脑听从四肢指挥的怪物”[①]。1787年宪法与《邦联条例》的最根本区别在于，它结束了州权至上的局面，把被颠倒了的政府原则重新颠倒了过来，大大加强了中央政府的权力，把国家由过去的“四肢指挥头脑的怪物”变成了“头脑指挥四肢的常人”。按照联邦制的分权原则，中央掌握主要权力，各州保留次要权力。联邦政府在立法、行政、司法等方面拥有巨大的权力，如宣战、媾和、征兵、征税、发行货币、管理邮政和对外贸易、制定工商业政策、主持军事外交等等，而这些权力，集中掌握在联邦行政机构和立法机构手里，以总统为首的联邦政府和两院制国会，是国家的决策中心。政府的政策和国会的立法活动，都会直接或间接地影响到各阶级和集团的政治、经济利益，这样，持有相同或

① 《联邦党人文集》，中译本，第234页。

相近政见的利益集团，就会联合起来，组成政党，把自己的注意力集中到争夺联邦行政权和立法权方面，通过影响政府决策和立法取向，来为本集团谋取利益。

资产阶级政党制度的一个重要特点，是在资产阶级民主制度下，各政党之间通过合法的而不是暴力的手段和平移交政权。政党的产生、生存和发展，都需要有一个民主环境，需要有全国性的政治竞争场所。“主权在民，共和政体”，是美国宪法中所贯穿的两大基本原则之一。[①] 不可否认，1787 年宪法有着明显的保守性特点，[②] 但它基本上体现了人民主权原则（尽管很不彻底）。这个原则的主要体现就是通过民主选举产生政府（美国学者称之为“民选政府”或“民治政府”），即由人民（被统治者）定期选举国家各级官吏进行治理的共和制度。用托克维尔的话说，就是“人民以推选立法人员的办法参与立法工作，以挑选行政人员的办法参与执法工作……人民自己治理自己。”[③] 宪法规定：国会两院议员、正副总统、州政府州长、州议会议员、地方政府的县长、市长等，均由民主选举产生，而且其任期都作了明确限定。宪法的实施和宪制政府的建立，不仅为各种政治势力和利益集团提供了按照民主程序竞选国家官吏、争取国家政策制定权的合法途径，而且为他们角逐国家权力的斗争提供了一个全国性的政治竞争场所。所以，“宪法通过建立一个全国政府和全国性政治场所会几乎立即导致两大全国性政党的产生。”[④] 汉密尔顿联邦党和杰斐逊的共和党，正是随着美国宪制政府的建立产生和发起来的。

---

① 另一基本原则是“实行分权，互相制衡”。

② 梅里亚姆认为，“新宪法的总的倾向就其主要特点来说，无疑是保守的甚至反动的。”见其所著《美国政治学说史》，商务印书馆，1988 年版，第 53 页。

③ 托克维尔：《论美国的民主》上卷，商务印书馆，1988 年版，第 64 页。

④ Jack P. Greene, ed., Encyclopedia of American Politieal History, Vol. Ⅲ, (New York, 1984), P. 944.

三、政党产生的思想根源

美国社会中久已存在的民主与保守两种不同的政治思想体系以及它们之间的矛盾斗争，是美国政党产生的思想根源。

建国前美国的政治思想发展史，大体可以划分为殖民地时期（1763 年以前）和革命时期（1763－1783 年）两个阶段。

殖民地时期，还没有出现成体系的政治学说。那时的政治思想，还隐含在新教徒的宗教信条之中。新教徒的政治观念就存在着两种倾向，既包容着大量的民主因素，如契约理论、平等思想、精神自由、建立廉价教会、实行地方自治和政教分离等，也含有不少保守成分，如宣传由少数贵族和上帝的选民主宰社会、实行政教合一、统治教派的宗教专制等贵族政治论和神权寡头思想。前者在广大劳动人民中广为传播，奠定了殖民地政治思想中民主传统的基础；后者则反映了社会上层集团的利益和要求，是未来保守派政治思想的渊源。虽然清教主义在北美殖民地“主要是一个宗教运动，而不是政治运动”，[①] 但这两种因素对美国政治思想中两大潮流的形成和发展具有深远影响。

革命时期的政治思想产生于争取民族独立斗争的过程中，这个时期的亲英“效忠派”（人们称之为“托利党”）只是一小撮，由于其反对革命为人民所唾弃，政治上影响不大。反英的革命阵营也并非铁板一块，其内部存在着革命的民主派与保守派的明显分野，二者在政治思想上一直进行着颇为尖锐的斗争。革命民主派和广大人民把欧洲启蒙思想家洛克、卢梭等人的进步思想与北美的实际情况结合起来，逐步形成了一套比较完整的政治学说，其内容包括天赋人权说、社会契约论、人民主权说和革命权力说

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第 3 页。

等等。他们以此为理论武器，来论证推翻英国殖民统治、争取民族独立的正义性和合理性。民主派的政治思想集中体现在托马斯·潘恩的《常识》、《独立宣言》和各州先后制定的州宪法中。保守派主要是殖民地上层分子。他们反对英国殖民统治，但常持妥协立场；他们崇尚英国的君主立宪政体，政治上信仰霍布斯的君主专制论和洛克等人政治理论的保守成分。在第一、第二两次大陆会议上，民主派与保守派围绕着抗英策略的矛盾和斗争，就是这个时期两种政治思想和政治倾向矛盾斗争的集中反映。

"革命时期主要是一个破坏时期，而新时期则是进行建设性努力的时期。1776 年这个时期需要有一种政治哲学来说明背叛母国的行为纯属正当，从 1783 年开始的主导思想则是在软弱的邦联废墟上建立一个强大的全国政府。"[①] 从《独立宣言》到制宪会议之间的 11 年中，美国的政治形势发生了巨大变化。独立战争的胜利，民族独立问题解决了，建国问题提上日程。邦联制试验的失败教训，谢斯起义的切肤之痛，首先使统治阶级深感制定宪法的迫切性和必要性。在国内矛盾激化的形势下，围绕着建立一个什么样的国家的问题，新国家如何治理才能得以巩固和发展的问题等一系列新课题，统治阶级内部又产生重大意见分歧，于是，又形成了新的民主派与保守派的对立与斗争，两派领袖们按照各自的需要，继承其先驱者们的理论，结合自己丰富的实践经验，为未来美国设计蓝图，从而使两派的政治思想和理论，都具有了系统化、理论化自成体系的特征。保守派以汉密尔顿为代表。[②] 他们为制定一部符合本派心愿的新宪法费尽心计，又为使新宪法获得批准而操劳不息。他们写下了《联邦党人文集》这部杰作，为宪法作理论论证，并在批准宪法的斗争中获胜。"新宪

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第 52 页。

② 约翰·亚当斯不论在理论方面和实践方面，都无愧于保守派的第二号领袖。

法刚付诸实施，一场反对强有力政府、提倡个人权利和州权的运动就开始了。”[①] 恰恰在这个时候，杰斐逊回到了祖国。凭着他的巨大声望和深邃的理论修养，十分自然地成为民主派的精神旗帜和政治领袖。与汉密尔顿不同，杰斐逊则凭借人民群众的支持来实现自己的政治宏图。这样，在政治思想领域，就形成了以汉密尔顿为首的保守派和以杰斐逊为领袖的民主派之间的两军对垒。由于涉及到建设新国家的一系列根本原则，与各阶级的利益休戚相关，所以，较之以前的两派斗争，这场争论具有更直接的现实意义，其深刻性和尖锐程度也是空前的。两派斗争的焦点，集中表现在政治哲学和与此相联系的国家学说两个方面。

汉密尔顿相信霍布斯的“性恶论”，认为绝大多数人生而自私，为私利所驱使而富有野心，“人与野兽没有什么不同，如果不受限制，他们就会把所有的花园变成猪圈。”[②] 他从来不相信人类社会会有什么平等可言，“整个社会都分成了少数派和多数派。少数派是富人和出身名门之士，多数派是人民大众。……人民总是狂暴的和反复无常的，很难做出正确的判断和决定，应该使少数阶级在政府中享有特殊的和永久的地位。”[③]他认为，“人民！——人民是一大群野兽”,[④]是愚蠢的，不可信任的；少数富人和出身名门之士，则富有足够的理性的教养，因而，顺理成章的是，“社会的经济主人必然成为社会的政治主人。”[⑤]从这种蔑视人民、偏爱富人名门的政治哲学出发，汉密尔顿在国家学说方面鼎力倡导和坚持贵族政治论。他赞美君主制和贵族世袭制，向往英国的君主立宪制，“厌恶共和政体仅次于厌恶民主政体”,[⑥]只是由于这种君主主义倾向在美国没有市场，他才在制宪时期不

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第 76 页。

②③④⑤⑥ Vernon L. Parrington, Main Currents in American Thought, Vol. one, 1620 - 1800, The Colonial Mind (New York, 1954), P. 303, 307, 305, 304, 301.

情愿地改变初衷，转而拥护共和。但他一贯反对民主，认为民主的结局只会造成无政府状态和招致骚乱。他“把国家看作是以法律和秩序名义为权势者利益服务的非常有用的工具”,[①] 主张政府和财富结成有效的同盟，建立强有力的中央政府，以此来抑制人民的民主精神。约翰·亚当斯早年曾是激进民主派的一员，建国前后，他的政治思想发生重大变化，和汉密尔顿奉行几乎同样的政治哲学，成为保守派的重要领袖之一。

民主派领袖杰斐逊坚持一套与汉密尔顿完全对立的政治哲学和国家学说，在政治哲学方面，他继承和发展了洛克、卢梭等欧洲老师的“天赋人权论”等进步思想。杰斐逊一向认为，人民是正直的、善良的，是一切正义力量的源泉，“多数人的意志”是每个社会的自然法则，坚信人民有自治能力，有按照社会契约建立政府和管理国家的能力。他热爱人民，坚决捍卫人民的政治权益，致力于宣传人民主权学说，并结合美国人民争取民主权利的斗争，提出了自己的民主政治理论。杰斐逊坚持民主共和制，坚决反对君主制和任何形式的君主主义倾向。他认为，代议制民主共和政体是最合理的政治制度，也是最公正的政府形式；主张民主政府的成立必须符合“被统治者同意”的原则，“契约”应是合法政府的必不可少的基础。为了确保“契约”的效能，应通过民主方式、必要时甚至可以采取革命方式更新“契约”。[②] 他厌恶贵族政治，反对汉密尔顿和亚当斯宣传“人为贵族”治国论，提出“天然贵族”治国论与之对抗。他认为，以财产和门第为标

---

① Vernon L. Parrington, Main Currents American in Thought, Vol. one, P. 306.

② 比如，杰斐逊对待1787年谢斯起义就与其他保守派政治家采取了完全不同的态度。谢斯起义爆发时，他任驻法公使，在给一个朋友的信中，他把这次起义说成是有益于社会健康的起义，说“不时有点小小的叛乱乃是一件好事，……它是健全政府健康的一济良药，……自由之树必须常常用爱国者和暴君的鲜血来浇灌。” Howard Zinn, A People's History of the United States, (Longman, 1980), P. 94.

准的“人为贵族”是有害的，让少数“人为贵族”统治国家是危险的；他坚持“政府的共和性质取决于人民直接参政的程度。”由“天然贵族”执掌政权才是最好的政体，因为“天然贵族”不是根据财产和门第，而是根据德行和才能由人民选举出来的。他反对建立强大的中央政府，因为这样的政府有可能自我膨胀，成为侵犯人民的民主自由权利，并进而实行暴政的工具。对于政府权力，他的政治箴言是：管得最少的政府是最好的政府。总之，杰斐逊民主主义政治思想的基本准则是：“相信人民大众的自治能力—相信一般人选择能按照社会利益执政的统治者的能力。”[1]正是在这个根本点上存在的分歧，使汉密尔顿和亚当斯成为贵族主义者，杰斐逊成为民主主义者。

以汉密尔顿为代表的保守派提倡少数人统治的贵族治国论和以杰斐逊为代表的民主派坚持多数人统治的民主治国论，都反映了不同阶级、阶层和利益集团的政治要求。这两种政治哲学和治国理论在新国家建立后，必然在国家的立法活动和政府政策上反映出来，必然由过去的理论之争转化为国家决策之争。具有共同政治主张的社会集团在政治上分别团结在汉密尔顿和杰斐逊这两位精神领袖的旗帜之下，为自身利益而进行政治斗争，从而逐步形成了两个全国性政党。从这个意义上看，美国政党又是在建国初两种不同政治思想的激烈斗争中产生的。托克维尔曾这样论述过两大政党的产生：“当独立战争结束，新政府即将奠基的时候，全国被两种意见分为两个阵营。……一种意见主张限制人民的权力，另一种意见希望无限扩大人民的权力”，“主张限制人民权力的一派，特别想把自己的学说应用于联邦宪法，因而得名为联邦党”，“以唯我独爱自由自居的另一派，挂上了共和党的名号”。[2]

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第86页。

② 托克维尔：《论美国民主》，上卷，第97页。

第二章　联邦党与民主共和党的对立（1792－1816年）

第一节　联邦党当政时期的党争

一、两党国内政策之争

联邦党与民主共和党的对立和斗争，如果从1792年算起，一直持续了24年（1792－1816）。按照两党在斗争中所处地位的优劣，可以把这个时期的两党对立划分成两个阶段：1792－1800年为第一阶段，这是联邦党控制国家政权并在两党斗争中居优势地位的阶段；1801－1816年为第二阶段，是民主共和党执政并在两党斗争中居优势地位的阶段。

在两党对立第一阶段初期，虽然并非联邦党人而是华盛顿任总统，但华盛顿只是表面上在二者之间持超然态度，实际上明显地站在汉密尔顿联邦党一边，国家公职人员也几乎清一色的由联邦党人来充任（1793年杰斐逊辞去国务卿后更是如此）。华盛顿

离任后，联邦党的二号领袖约翰·亚当斯在1796年大选中获胜，建立了美国历史上第一个政党政府——联邦党政府。[①] 直到1800年大选失败，联邦党的统治才告结束。

1789－1800年联邦党当政时期，两党斗争的内容仍然是围绕着一些重大政治原则和联邦政府的内外政策进行的。在国内政策上，主要是两个中心问题：

（一）汉密尔顿的经济政策问题：

前已述及，汉密尔顿就任财政部长后，推行一系列掠夺劳苦大众而喂肥有产者的经济政策。这些政策，尤其是他的财政政策所引起的深刻分歧，曾是美国两大全国性政党产生的直接动因，而这些政策的贯彻执行及其所造成的后果，又使它成为两大政党形成后继续斗争的重要内容。

按照汉密尔顿的偿债政策和银行政策，联邦政府按票面价值偿还旧的贬值公债，所需资金用发行新公债来解决，而新公债既可在资本周转中象现金一样流通，又可用以购买合众国银行的股份获取息金。政府支付新公债的巨额利息，又靠征收国产税来解决。1790年12月13日，汉密尔顿向国会提出征收国产税的报告，经国会通过后，1791年联邦政府颁布《国产税条例》（the Excise Act）。根据国产税条例，用国内原料酿造的酒每加伦征税9－25美分，用外国原料酿造的酒每加伦征税11－30美分。在宾夕法尼亚西部，酒税相当于酒价的1/3。仅1793年一年内，联邦政府征收酒税达402，000美元，[②] 而且酒税以强制方式征收，不纳税者加以私酿、私饮罪名严厉惩处。这种酒税无异于横征暴敛，引起广大农民的强烈不满，终于引发了1794年宾夕法尼亚

① 杰斐逊虽任副总统，但无实权。

② 参见黄绍湘：《美国史纲：1492－1823》重庆出版社，1987年版，第413，435页。

西部地区的“威士忌酒农民起义”（Whisky Rebellion）。华盛顿总统接受汉密尔顿的建议，调集四个州的民团13，000多人才镇压了这次起义。[①] 杰斐逊和麦迪逊象以前反对偿债法案一样反对国产税法案，斥责该法案是“可恶的国产税法”，认为联邦政府动用武力镇压人民是小题大作，犯了错误。民主共和党还利用自己控制的报刊，猛烈抨击政府政策。1792－1793年冬，弗雷诺在《国民新闻》上连篇累牍地发表文章，继续揭露汉密尔顿财政政策帮助富人聚敛财富、坑害人民的实施真相。对于联邦政府镇压“威士忌酒起义”，民主共和党报纸则愤怒地斥之为对人民实行“暴政”。有些民主共和党人还撰写小册子，指名列举联邦党国会议员如何利用偿债政策和银行政策牟取暴利，把国会变成了一伙投机家牟取私利的工具，等等，从而使汉密尔顿大失人心，其声誉一落千丈。汉密尔顿的经济政策使联邦政府取得了所有富人的支持，少数有产者成为联邦党的支柱。民主共和党同情深受政府经济政策损害的人民群众，颇得人心，不断扩大着自己的群众基础。

（二）从宽还是从严解释宪法问题：

联邦党与民主共和党在政治方面的分歧和斗争，甚至比经济问题更加深刻、更加尖锐。这方面的斗争，突出地表现在对宪法的解释上。1787年宪法最大的缺点之一，是对宪法的解释权未作明确规定。加之，宪法中有许多规定含糊其词，可以有多种解释，尤其是那些所谓“弹性条款”，[②] 具有很大的伸缩性，更留下了作不同解释的余地。联邦党与民主共和党从各自的政治、经

① 参见 Harold S. Sharp, Footnotes To American History: A Bibliographic Source Book, (Metuchen, N. J., 1977), PP. 48－49.

② 如宪法第1条第8款规定，联邦有为执行宪法规定的权力而制定一切“必要和适当的法律”的权力，被称为“必要和适当条款”，即虽被列举但属不言而喻的条款。这些条款规定的权力范围伸缩性很大，故又称“弹性条款”。

济立场出发，对宪法的解释大相径庭。

汉密尔顿主张“从宽”解释宪法，认为共和政体要想获得成功，必须防止无政府状态，扩大和加强联邦政府的权力，建立相对集权的“强政府”。杰斐逊的民主共和党主张“从严”解释宪法，认为共和政体的基础是民主和自由，必须防止中央集权，加强州权；“强政府”将危及自由、破坏民主，导致君主专制和暴政，因而应当建立一个“弱政府”。双方不仅在宪法理论上针锋相对，而且在联邦政府的实际政策上互不相让，斗争激烈。联邦党与民主共和党对于联邦政府的财政政策之争，以及关于约翰·亚当斯总统的四项“反动法令”之争都直接、间接地属于宪法理论及其实践之争，也是贵族政治与民主政治之争。

这场冲突首先从设立国家银行开始。在汉密尔顿提出创办国家银行的报告后，当着华盛顿总统就银行法案是否符合宪法征询内阁成员意见时，杰斐逊坚持“从严解释”宪法，断言设立国家银行违反宪法。他认为，国会有权制订为执行宪法授予之权所需要的法律，但无权制订仅仅为了达到这类目的的法律。政府权力应局限于宪法明确授予者，不能搞派生权力。建立国家银行属于派生权力，因而无宪法根据。汉密尔顿则以对宪法的“从宽解释”为之辩护。他认为，“一个政府被赋予的每一项权力，都是主权性的，并据此而有权使用一切必要手段，……以达到该项权力的目的。……如果目的已在任何特定权力范围内得到明确的了解，并且，如果具体措施对于该目的有一种明显的关系，而又没有为宪法的任何特别规定所禁止，它就可以明白无误地被认为是属于国家当局权限以内的。”[1] 根据这个理论，设立国家银行合乎宪法是不言而喻的。银行法案被国会通过了，但围绕这类问题

---

[1] Henry S. Commager ed., Documents of American History, (New York, 1943), P. 156. 又见塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，第379页。

的斗争却并未就此平息。民主共和党人对汉密尔顿设置国家银行的政治目的及其实施后果的揭露，在此后几年仍在继续。

银行问题之争是两党对宪法的“从严”与“从宽”解释的第一次大辩论。到约翰·亚当斯执政时期，双方再次围绕宪法理论发生尖锐冲突。

1798年，亚当斯总统为了镇压国内日益高涨的民主运动，对付其政敌民主共和党人，协同联邦党控制的国会，通过了四项摧残人权的法令：《归化法》、《客籍法》、《敌对外侨法》和《惩治叛乱法》。

《归化法》（Naturalization Act）把外侨取得美国国籍的时间由5年延长到14年，并首次规定外国侨民都必须进行登记。《客籍法》（The Alien Act）授权总统可以用行政命令将他认为“危及美国的和平与安全”或反政府阴谋嫌疑者的外侨驱逐出境。《敌对外侨法》（The Alien Enemies Act）授权总统在战争时期可以驱逐、拘留、监禁敌对国家的外侨。《惩治叛乱法》（Sedition Act），规定：“任何人非法地联合在一起，或进行串连，以图谋反对合众国政府的一项或几项活动”或“意图中伤、轻蔑”总统或国会的言论、，将处以五千美元以下的罚金或6个月到5年的徒刑。这四项法令的前三项是针对外国侨民、特别是爱尔兰和法国侨民的。这两个国家的侨民在国内具有革命传统，移居美国后政治上倾向于民主共和党。四项法案只有《惩治叛乱法》贯彻执行了。它把矛头直接指向民主共和党人和民主运动，其借口是与所谓“法国奸细”作斗争。当时，联邦法院为联邦党人所把持，“在执行《惩治叛乱法》起诉案件中，每一个被告都是共和党人，每一个审判官和几乎每个陪审员都是联邦党人。”[1] 许多民主共和党活动家被加以莫须有的罪名受到迫害；该党的许多报刊被封

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，第420－421页。

闭，新闻记者和出版家被无端判罪。在新泽西州，有一个常去酒店厮混的醉鬼被投入监狱，罪名是“他曾表示，希望为向总统致敬而鸣放的礼炮射中亚当斯的屁股”。[①]《惩治叛乱法》“是美国有史以来针对政治活动的一项最有镇压性的法令”。[②] 该法令规定的终止日期为下届总统就职之日（1801 年 3 月 4 日）。这意味着，联邦党人执政期间，其中包括下届总统竞选和选举期间，民主共和党反对派对政府的任何批评将合法地遭到暴力镇压；而如果下届政府民主共和党执政，该法令的适时中止，又可使联邦党人得以自由地批评政府。显然，这是联邦党利用它掌握的国家权力镇压政敌、摧残民主、搞贵族政治的明证。它直接违背《独立宣言》和宪法所奠定的立国基础，就此而言，称之为“反动法令”并不为过。它的受害者民主共和党人咒之为“联邦党人的恐怖统治”(杰斐逊语)，也不无道理。

四项摧残人权的法令大幅度扩大了总统的权力，因而，围绕这些法令是否符合宪法的问题两党再次展开了宪法理论之争。联邦党人控制的最高法院坚持对宪法作“从宽解释”，认为联邦政府制订《惩治叛乱法》等项法令虽不属宪法条文明确授予之权，但根据“必要和适当”条款，它有权制订此类法律。他们争辩说，宪法第一条修正案有关言论、出版、结社自由的人权保障，在战争时期应予以限制，即使在和平时期，如果对政府的攻讦有碍于政府有效地执行其职务或公务员履行其职责时，则这种攻讦已超出言论自由，政府对此有权采取行动。他们还引用英国著名法学家威廉·布莱克斯通对言论自由的解释，即“言论自由在事前不能禁止其发表，但言论发表后，也不能禁止对方和官方的起

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，第 421 页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 257 页。

诉”，来为自己辩护。[①]

联邦党人的反民主措施激起了人民群众的强烈反对。民主共和党人虽然遭到政治迫害，也不甘示弱，与之进行了针锋相对的斗争。杰斐逊和麦迪逊仍以对宪法的“从严解释”据理抗争。他们断定这些法令是对宪法的公然侵犯，联邦党必将自食其果。由于联邦党人把持了联邦行政、立法和司法大权，人多势众，他们只好求助于各州进行反击。1798 年 11 月，杰斐逊起草了一份抗议书，被肯塔基州议会正式通过为《肯塔基决议案》（Kentucky Resolutions)，12 月，麦迪逊与杰斐逊磋商后，又起草并被弗吉尼亚州议会通过了一个内容相同的谴责四项反动法令的决议案，即《弗吉尼亚决议案》（Virginia Resolutions)。这两个决议宣布：《敌对外侨法》直接违反了宪法第五条修正案，《惩治叛乱法》违反宪法第一条修正案。制订这些法律不属于宪法规定的国会的权力，是越权行为，因而无效。各州有权裁定联邦立法是否符合宪法，如遇联邦政府僭越并未授予的权力时，不受其约束，并有权采取“补救措施”。该两州州议会还把两个决议案分送给各州议会，呼吁各州采取同样行动。结果，除联邦党人占优势的马里兰、特拉华和新泽西三州外，两个决议均得到了其余各州的支持，搞得联邦党人十分被动。联邦党本来企图借助上述镇压性措施摧毁民主运动，削弱民主共和党的群众基础，搞垮其政治对手，但实施效果适得其反，反而使更多的群众团结在民主共和党的旗帜之下，扩大了它的群众基础，增强了它的威信。在 1800 年大选时，联邦党遭到失败，把国家政权也丢给了它的政敌民主共和党。

---

① 参阅李昌道：《美国宪法史稿》，法律出版社，1986 年版，第 141 页。

二、两党对外政策之争

在对外政策上，两党也存在着根本分歧。联邦党推行亲英反法外交，与之相反，民主共和党则主张亲法反英。两党在外交领域的斗争，主要是围绕着对待法国革命的态度、《杰伊条约》和XYZ事件（XYZ Affair）展开的。

（一）关于对待法国革命的态度：

美国独立战争推动了法国革命，法国大革命又反转来给新生的美国政治生活以深刻影响。"正如托马斯·希金森上校在他关于这段历史的长篇累牍的笔记中所说的：法国革命是'耕过美国历史的一只火红炽热的犁铧'。美国为自己的自由而进行的斗争触发了法国的大革命，法国人现在以类似的方式来报答美国。"[①] 自1789年攻克巴士底狱以来，法国革命进程中所发生的每一重大事件，几乎都在美国社会各阶层中引起深刻而剧烈的反响。美国新形成的两大政党，对法国革命采取了完全对立的态度：民主共和党同情、支持法国革命，联邦党则敌视、反对法国革命。

民主共和党领袖杰斐逊曾在法国首都任驻法公使多年（1785－1789年），亲眼看到过波旁王朝的腐败、国王的糜烂和王子的堕落。他认为，封建的法国社会已坏入骨髓，法国人民起来推翻它是天经地义的。他对法国革命抱有极深切的同情，把法国革命看作是"人类历来所从事的最神圣的事业"。[②] 美国广大劳动人民和民主共和党人把法国人民的革命事业与自己反对资产阶级保守派、反对联邦党贵族政治、争取民主的斗争联系起来，也热烈地同情和支持法国革命。这种同情有时简直变成了一种歇

① 埃德温·埃默里等：《美国新闻史》，第103－104页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》上卷，第386页。

斯底里狂热。1789年9月中旬，“有关攻克巴士底狱的第一篇报导就在美国报纸上刊登了。10月下旬，许多报纸报导并赞扬了1789年8月27日通过的《人权宣言》。”[①] 1792年法兰西共和国宣告成立后，美国人民欣喜若狂、热烈祝贺。在波士顿，人们抬着烤全牛，涌往被重新命名的“自由广场”，举行了一次法国式的市民大会餐，庆祝法国人民的历史性胜利。1793年英国参加新的反法联盟同法国开战后，美国人民站在革命的法国一边，坚决反对英国和欧洲君主国武装干涉法国革命。当时从沿海到内地，各大城镇纷纷按照独立战争时期“自由之子”和“通讯委员会”的传统和活动方式成立民主共和会社。[②] 它们开展各种形式的政治活动，如座谈讨论、集会讲演、通过决议、发表宣言和抗议书等，反对联邦党，支持共和党，声援法国革命，反对政府推行亲英仇法的外交政策。民主共和党及其影响下的美国人民不仅在道义上支持法国革命，而且在实际行动上给法国革命以物质的和军事的援助。

联邦党人和几乎所有的有钱有势的美国人却同情波旁王朝，仇视和诋毁法国革命。联邦党报刊把美国人民同情法国革命、争取民主的斗争说成是“雅各宾感应”，把民主共和会社看成美国的“雅各宾俱乐部”，当成由破坏秩序的危险分子组成的非法团体予以取缔。恶毒攻击杰斐逊和民主共和党是过激分子、美国的“雅各宾党”、“法国奸细”。他们不仅在道义上反对法国革命，而且还采取了一些破坏法国革命的具体活动。联邦党要员、驻法公使古维诺尔·莫里斯（Gouverneur Morris）曾与被囚禁的路易十六暗中勾结，设法帮助其越狱逃跑。“法国国王被送上断头台以

---

① David Brion Davis," American Equality and Foreign Revolutions", The Journal of American History, Vol. 76, No. 3, Dec. 1989, P. 732.

② 从1793－1800年，美国各地先后成立的民主会社多达42个。参见谢沃斯季杨诺夫：《美国近代史纲》，上册，第222页。

后，汉密尔顿一派还为他们哭泣。为他们戴孝。"[①] 在对外政策上，联邦党人主张联合英国，与欧洲君主国一起镇压法国革命。1793年英法在欧洲开战后，联邦党与民主共和党在外交领域的冲突严重激化。法国在美国独立战争期间曾与美国大陆会议订有盟约（1778年美法同盟条约），支援过美国独立。汉密尔顿和联邦党力主1778年美法盟约因法国国王已死而失效，美国应宣布中立。杰斐逊等民主共和党人则认为，条约系国家间所缔结，不应因政府更迭而终止，主张履行1778年盟约义务，即使为了美国利益置身于战争之外，也不宜公开宣告中立。1793年4月，华盛顿从国家利益出发，毅然发表"中立文告"，宣布美国"'对交战双方采取友好的和不偏不倚的作法'，并警告公民们如'助长或煽动敌对行为'或在国内进行非中立的活动，将受到由联邦法院起诉的追究。"[②] 这个"中立文告"遭到杰斐逊共和党的激烈批评。他们认为，这是美国奉献给英国的"一份礼物"，等于美国支持英国，站在国际反动势力一边反对法国。

"法国的革命战争迅速地推动美国的政党斗争（正象它在英国一样）进入了一个新阶段。"[③] 对待法国革命和英法战争的态度问题，加剧了美国的党派斗争，也使美国的公众舆论发生明显的两级分化，"你不是拥护共和党人和法兰西，便是拥护联邦党人和不列颠——不能采取折中的办法。"[④] 当时，两党、两派的对立情绪愈演愈烈，"竟至国会议员们都不愿意与对方党的成员同住一所公寓，而一个共和党人则必须注意不在一个联邦党人小

---

① 文森特·希恩：《杰斐逊传》，美国驻华大使馆新闻文化处，1985年香港中文版，第51页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第387页。

③ Richard Hofstadter, The Idea of a Party System, P. 88.

④ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第391页。

酒店里歇脚。”[1]

（二）关于《杰伊条约》：

华盛顿在英法开战后发表“中立文告”，这无疑是对英国的巨大支持。可是，这份礼物并未换来美英关系的改善。英国出于战争需要，不断采取严厉措施，打击美国的中立贸易，破坏美国的中立。1793 年 6 月，英国政府下令，凡开往法国和法属美洲殖民地的商船，均予以截捕。根据这项法令，英国海军在加勒比海海域劫持美国商船多达 300 艘，并强征美国水手加入英国海军。英国的挑衅把美英关系推到战争边缘。华盛顿考虑到美国实力单薄，无力与英国抗衡，遂派联邦党人、最高法院首席法官约翰·杰伊为特使赴英谈判，以期改善美英关系。1794 年 11 月 19 日，双方达成协议，签订条约，史称《杰伊条约》（Jay's Treaty）。由于谈判时美国处于不利地位，该条约对英国作了诸多妥协和让步。按条约规定，英国在 1796 年 6 月 1 日前撤出它在美国北部的军事据点，但仍可在北部边境与印第安人进行皮毛贸易；条约只要求美国遵守英国对中立国贸易的规定和对“违禁品”查获时的苛刻处理，却只字不提英国在海上掠获美国商船和强征美国水手等事。条约禁止美国与英属加拿大进行贸易，限制美国商船对英属西印度群岛的贸易（吨位不得超过 70 吨）和远洋贸易，而对英国商船进入美国港口却未作任何限制。美国从《杰伊条约》中得到的唯一好处是英国放弃了美国北部边境的军事据点，从而恢复了西北地区的领土完整和用妥协让步消除了战争危机，换得了暂时和平。[2]

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 389 页。

② 许多历史学家认为，在当时实力对比不利于美国的情况下，以让步换和平是符合美国国家利益的。S. F. 比米斯认为：“杰伊条约……在一个危急的时候拯救了美国，这一点也不夸张。”参见其所著《美国外交史》1985 年商务印书馆，中译本，第一分册，第 113 页。

《杰伊条约》在美国国内激起了一场轩然大波，也引发了新的一轮党争。除联邦党人以及它所代表的东北部工商业资产阶级赞成条约之外，民主共和党人和美国广大公众，均强烈反对这个条约，愤怒地谴责它是个“卖国条约”，视约翰·杰伊为“大卖国贼”群起而攻之。杰斐逊本人“把这一协议斥责为在美国的亲英派与英国之间一项公然蔑视人民和立法机构的无耻联盟。”[①] 认为这个条约“背离了公正的中立政策，是向英国的可耻投降，是为谋求和平完全不必要的牺牲美国的自主权”。[②] 人民群众纷纷举行抗议集会和示威游行，许多地方放火焚烧标着“大卖国贼杰伊”的稻草人，高呼“约翰·杰伊该死！一切不诅骂约翰·杰伊的人都该死！”[③] 等口号。在纽约，汉密尔顿在为条约辩护时，人们向他投掷石块，只好鲜血淋漓地离开讲坛。抗议和愤怒的浪潮此起彼伏，席卷全国。《杰伊条约》提交参议院审议时，两大政党的议员们进行了长达十八天的激烈辩论。由于华盛顿总统已下决心签署该条约，联邦党巧妙地利用了他的个人影响，终于使条约在 1795 年 6 月 25 日刚好 2/3 的多数获得通过。[④] 在众议院表决履行条约拨款问题时，两党都竭力发挥党的凝聚作用战胜对手。联邦党事先估计到赞成票和反对票几乎相等，便建立了一个国会核心会议（The Congressional Caucus）共谋对策，以争取那些动摇分子的支持。民主共和党的众议员们，在麦迪逊的领导下，也同样组成了本党的国会核心会议，力图用拒绝拨款的办法阻挠《杰伊条约》的实施。结果，众议院又以 3 票的微弱多数批

---

① 查尔斯·比尔德和玛丽·比尔德：《美国文明的兴起》，第一卷，商务印书馆，1991 年版，第 360 页。

② Dumas Molone, Thomas Jefferson as Political Leader, (Berkeley and Los Angeles, 1963), P. 16.

③ 黄绍湘：《美国史纲，1492－1823》，第 441 页。

④ 参议院批准的条约删去了有关西印度群岛贸易的条款。

准了它。华盛顿总统由于坚决支持并签署了《杰伊条约》，遭到猛烈攻击，威信大降，失去了很多人的拥戴。人们谴责他的政府是违反国家最高利益的政府，有些人甚至用连对扒手也很难使用的话来中伤他。[①]

围绕《杰伊条约》的斗争，对美国两大政党的建设和发展具有重大作用。民主共和党的全国领袖们如约翰·贝克利等人，为了反对这个条约，积极帮助各州组织和领导公众的抗议活动。这不仅加强了全国领袖同地方共和党人的联系，而且扩大了党的影响，赢得了更多的人民群众对共和党的支持。"这一斗争在全国各地激发了党性，促使国会议员越来越按照党的路线投票。"[②]党争的需要使两大政党都特别重视加强本党的内部团结，重视党的战略和策略。为了在国会中取得胜利，两党均组成了国会党团核心会议以便使本党议员采取统一立场。这也是政党活动方式的一项重要改革。

（三）关于XYZ事件：

这个事件发生在约翰·亚当斯任总统的第一年即1797年，是由法国督政府对美英《杰伊条约》的不满因而对美国实行报复引起的。美国在《杰伊条约》中遵守英国关于中立国贸易的规定，等于站在英国方面打击法国。法国督政府以美国签订亲英反法的《杰伊条约》为借口，下令拦截美国开往英国和西印度群岛的商船队，同时，拒绝接受美国派往法国的新任公使查尔斯·C. 平克尼（Charles C. Pinckney）。联邦党人一直仇视法国，乘机煽动对法作战。亚当斯总统决定通过外交努力解决美法矛盾。1797年10月，联邦政府派出三位使者赴法谈判。法国外长塔里兰鄙

① 参见赫伯特·M. 摩里斯：《为美国自由而斗争》，三联书店，1957年版，第256页。

② 《美国民主党史》，中译本，第30页。

视美国代表，拒绝亲自接见，派了三名门客（此三人在美国代表的公函中称 XYZ 先生）接待美国代表。他们提出：要进行恢复美法关系的谈判，必须先付给塔里兰外长 120 万里弗尔即 25 万美元的贿赂，并向法国提供 3200 万弗罗林即 1000 万美元的贷款作为先决条件。这种无耻的索贿行为遭到美国代表的断然拒绝。[①] 1798 年 4 月，亚当斯政府公布了美法谈判的经过。联邦党人这样做的目的，一是想以这个外交丑闻败坏法国的名声，借以挑动法国对美国宣战；二是借此煽动仇法情绪，败坏亲法派共和党人的声誉，把各界人士团结在联邦党人的旗帜下，加强联邦政府的统治，摧毁国内的民主运动。XYZ 事件是法国对美国政府的极大污辱，也严重地损害了美国人民的民族尊严。事件真相公布于众后，全国上下，舆论哗然。"向总统和国会表示忠诚的陈词书如雪片飞来，到处在举行公愤示威大会，印行了大量的爱国诗篇。'国防宁费千百万，纳贡不花一分钱'成了时兴的祝酒词。"[②] 这个事件使民主共和党茫然失措，十分被动，"见风转舵的人纷纷脱党，就象一株苹果树在九月里风吹落实一样"。[③] 而联邦党人却巧妙地利用公众被这个事件激发起来的反法爱国热情，把国家推向了对法战争的轨道。在汉密尔顿[④] 和新英格兰极端派联邦党人的强力坚持下，亚当斯政府扩充正规军、组成海军部、建造战舰并将其编入现役，任命华盛顿为陆军总司令，汉密尔顿为其副手，准备与法国一决雌雄。从 1798 年起，美国私掠船和军用船舰对法国航船进行多次袭击，在海上对法国展开了一场不宣而战的准战争，企图收到对外制服法国、对内威慑其对

---

① See Thomas A. Bailey, A Diplomatic History of the American People, (New York, 1980), P. 93 - 94.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 415 页。

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 415 页。

④ 汉密尔顿 1795 年已离职，但仍有力地控制着联邦党。

手一箭双雕之效。联邦党还收买报刊，连篇累牍地散布所谓共和党民主社团是由法国出黄金建立起来的，企图造成这些民主团体是法国代理人的印象，甚至把共和党领袖杰斐逊说成是“颠覆美国社会的最高代理人”。有些联邦党死硬派分子还散布谣言，说什么一旦杰斐逊当总统，我们的妻女就将成为合法卖淫的牺牲品”。[①] 民主共和党虽然处境不利，但并不甘示弱。他们发动和领导人民，开展广泛的民主运动，进行针锋相对的斗争。

联邦党和民主共和党在对外政策上的分野并不是偶然的，是有其深刻的阶级根源和政治根源的。

联邦党之所以执行亲英仇法外交，是由该党的性质及其所代表的阶级利益决定的。该党之所以亲英，在政治上是因为他们崇拜英国的君主立宪政体，在经济上，因为他们代表东北部工商业资产阶级的利益。18世纪末期，美国输入品90%来自英国，同英国的贸易是北部工商业集团发财致富的主要源泉，如果与英国的关系不睦或破裂，他们的经济利益就会受到严重危害。对于联邦政府来说，对英贸易的关税收入，也是当时财政收入的主要来源，对英关系破裂，立刻就会使政府的财政制度陷于崩溃。联邦党敌视法国革命，主要是由该党的反民主性质决定的。他们从法国人民所从事的事业中感觉到了美国的民主力量所做的事情，反对法国革命，就是反对共和党人及其领导和影响下的民主运动。

民主共和党人仇视英国，是因为在他们看来，英国虽然早已完成了资产阶级革命，推翻了封建专制，但仍是个君主制国家，它在国外仍是扼杀民主的堡垒。美国虽然获得了独立，但这个独立仍然是不巩固的，而实现这个年轻共和国真正独立的主要障碍来自英国。民主共和党人赞助法国革命，是因为他们认为，法国革命象征着共和主义、民主和自由，法国人民所从事的事业，也

① 赫伯特·M. 摩里斯：《为美国自由而斗争》，第258页。

就是美国人民所从事的事业。杰斐逊认为，法国革命的成败，直接关系到独立战争的革命成果能否巩固；如果法国革命归于失败，也会给美国人民争取民主自由的斗争带来不利影响。

由此可见，两个政党对法国革命的不同态度和对英法两国的亲疏是与它们所代表的阶级利害相联系的。正如一位法国观察家所写的："每个党都将视其需要而利用外国的影响来取得优势。"[①]应当指出，所谓"亲法"、"亲英"，只是两党外交策略上的分歧，并非实质性分歧。两党的外交主张，其主导方面都是以美国统治阶级的整体利益和国家利益为基本出发点的。"亲英"也好，"亲法"也罢，策略不同，殊途同归。归根结底，两党都是"亲美"的。

第二节　民主共和党执政时期的党争

一、杰斐逊式民主

1800年大选时，不得人心的联邦党终于败北。民主共和党不仅其领袖杰斐逊入主白宫，[②] 而且在参众两院均成为多数党。杰斐逊连任两届（1801－1808）之后，麦迪逊当选为第四任总统，又连任两届（1809－1816）。因杰斐逊、麦迪逊和第五任总统詹姆斯·门罗均来自弗吉尼亚州，故联邦党人称民主共和党政

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第391页。

② 1801年，杰斐逊在新首都华盛顿宣誓就职，成为第一位在白宫宣誓就职的总统。

权为“弗吉尼亚王朝”。从1801年起，联邦党与民主共和党的对立和斗争，进入第二阶段。

杰斐逊本人曾不无夸张地把他的当选称之为“1800年革命”，历史学家对此提法不以为然。然而，这次选举在美国政党发展史上确有重大意义：“它是全国政府的政权第一次从一个政党手中转移到另一个政党手中。”[①] 这次通过竞选总统使国家政权在两个全国性政党之间的和平转移，标志着美国政党制度的真正的开始。另一方面，1801年的政权易手，毕竟是杰斐逊的共和主义对汉密尔顿的联邦主义的胜利。庆祝杰斐逊就职的炮声，不仅宣告了联邦党执掌政权的终结，而且预告了美国早期发展史上一个新时代——杰斐逊民主时代的到来。因此，它也是民主共和党“民主政治”对联邦党“贵族政治”的胜利。

两相比较，民主共和党的“民主政治”与联邦党的“贵族政治”，确实有着显著区别和不同特点。

联邦党对它的政敌采取高压政策，甚至不惜利用自己手中掌握国家政权之便，践踏宪法规定的民主原则，制定《惩治叛乱法》等反动法律，实行强力镇压。民主共和党则不然，杰斐逊上台后，不搞党同伐异，并没有、也无意对联邦党人进行报复，相反，却以一个政治家的博大胸怀，对其采取宽容和解态度。在他的首任就职演说中，也没有谴责联邦党人是拥护君主主义的“宗派”，却称他们为“曾冠以不同称号而在原则上一致的兄弟们”，吁请他们到共和主义的庙堂里来，与共和党合作共事，“为公众利益共同努力”，宣称“我们都是共和党人，我们都是联邦党人”。[②] 他这样做，当然不是想凭一腔热情抹去党争客观存在的事实，更不是放弃他所严格恪守的政治信条，与他的政敌握手言

① 《美国民主党史》，中译本，第49页。

② Henry S. Commager ed., Documents of American History, Vl. I, P. 187.

和，谋求无原则和平，而是想以此使联邦党中那些比较明智的“诚实的部分”翻然悔悟，把他们争取到共和主义的旗帜下，孤立那些死硬分子，减少政治阻力，以便实现他终生抱定的用民主共和原则治理国家、刷新国家面貌的政治理想。事实证明，这种“一只手招诱羊群，另一只手痛击牧羊人”的策略，是行之有效的。由于推行颇得人心的温和政策，到杰斐逊第一任期结束时，除新英格兰诸州的上层分子固守联邦党的堡垒外，许多“浪子回头”的联邦党分子，皈依到民主共和党里来了。就连那位曾经被杰斐逊罢过官的亚当斯的儿子约翰·昆西·亚当斯（John Quincy Adams），后来也改变了立场，成为共和党人。[①] 那时，“联邦派只是有头无躯，它属下的大部分选民都来拥护杰斐逊了。当杰斐逊竞选连任时，选举团的 176 票，除开 14 票以外，全部是投他的票。”[②]

在用人政策上，联邦党任人唯亲，民主共和党人任人唯贤。联邦党控制政权时期，一向标榜公正的华盛顿在官员任命上，尤其是主要官员的任命上，也带有明显的党派性。在其第一任期中，政府仅设的五个部中，除国务卿杰斐逊外，其余四位部长均是联邦派分子。第二任期的政府官职，也为联邦党所垄断。他曾公开申明：“凡是反联邦党人，一个也不让进入国家机关中去。”[③] 及至约翰·亚当斯当政后，国家高、中、低级官职都由联邦党徒充任。他在 1800 年大选中被杰斐逊击败后，为了在未来政府中钳制民主共和党，在离任前夕，不仅把联邦党要人、尚未卸任的国务卿约翰·马歇尔（John Marshall）任命为终身任职的

① 约翰·昆西·亚当斯在其父任总统期间曾任驻俄公使，1801 年被杰斐逊撤职。参见吉尔贝·希纳尔：《杰斐逊评传》，第 346 页。

② 文森特·希恩：《杰斐逊传》，第 60 页。

③ Frea A. Shannon, American's Economic Grewth, (New York, 1940), P. 114.

最高法院首席法官，而且通过“午夜任命”，使联邦党人完全控制了国家司法系统，[①] 使法院成了“腐朽的政客们的慈善收养院”。与之相反，杰斐逊政府基本上执行“任人唯贤”的用人路线。杰斐逊认为，社会应由德才兼备的“天然贵族”即才能出众、受过良好教育和富有经验的人来治理。他就职后虽然面临着联邦党人垄断国家官职的困难局面，但不搞一朝天子一朝臣，进行普遍清洗，只是遵循其用人原则，对联邦政府的各级官员作了必要的调整：撤换了亚当斯“午夜任命”中和其它机构中犯有渎职罪和党派偏见过重的联邦党人，同时任命了一批有才干的共和党人。而留用的大批联邦党官员，大部分曾是对杰斐逊和共和党恨之入骨的政敌。[②]

联邦党人着眼于银行家、大商人、大船主和与之有联系的大种植园主的利益，推行反民主的、损害人民利益的政策，因此，有“豪富与特权之党”之称。杰斐逊的共和党为中下层资产阶级、农民和其他劳动人民的利益着想，政治上尊重人权法案，经济上注意改善人民群众的处境，采取了一些民主的和进步的措施，如公开宣布为群众所憎恨的《客籍法》、《惩治叛乱法》等反动法令“明显地和绝对地违反宪法”，予以废除，被判徒刑者释放，所处罚金归还；取消对私酿酒类课征的国内货物税，以减轻劳动者的负担；强调依照宪法确保中央政府的权威，但又尊重各州享有的权利，等等。

杰斐逊决心领导民主共和党人实现他的政治理想，建设一个“贤明而节俭的政府”。他摒弃了华盛顿和亚当斯崇尚的豪华铺

① 约翰·马歇尔的任命是1801年1月20日。从2月27日至3月3日晚9时，亚当斯总统依照他签署的《司法法令》，任命大批联邦党人充斥联邦法院各机构，此举史称“午夜任命”（Midnight Appointment）。参见 Richard B. Morris ed., Encyclopedia of American History,（New York, 1982), P. 156－157.

② 杰斐逊的官制政策，也带有党派色彩，但其主导方面是任人唯贤的。

张，断然取消了过去那种半君主式的宫廷礼仪和政府的一切繁文缛节，按照节约、俭朴原则对白宫进行民主化改革，使得处处呈现共和制纯朴性的新首都华盛顿与联邦党统治时期贵族气派的旧首都纽约和费城形成了鲜明的对照。杰斐逊还实行了裁减政府冗员、节约行政开支、缩减陆海军人员、减少军费预算、精心安排政府财政等民主化、节俭化措施，从而建立了美国历史上第一个绝无仅有的“廉洁政府”。

杰斐逊亲自倡导和身体力行所进行的这些民主改革，为他的继任者们所承袭。这些改革，不仅使美国的政治面貌为之一新，而且使美国政党斗争的形势发生了重大变化。由于杰斐逊民主施惠于众、深得人心，大大提高了民主共和党的声望，致使在两党对立和斗争的第二阶段中，该党一直处于强者地位，长期稳据白宫，执掌国家政权长达 1/4 世纪之久。而相形之下，联邦党因受“杰斐逊民主”的“打击”，却从此一蹶不振，再无回天之力了。

二、两党斗争的新局面、新特点

在 1801－1816 年的第二阶段，两党斗争仍在继续，但与第一阶段相比较，远远没有那么尖锐、那么激烈。有趣的是，这个阶段两党在许多重大问题上，特别是国内政策的主张，都各自向其相反的方向转化了。

（一）在国内经济政策上，杰斐逊的共和党十多年来一直反对汉密尔顿的财政政策。民主共和党执政后，这些政策都被承袭下来。杰斐逊政府的财政部长艾伯特·加勒廷（Albert gallatin）的态度变化尤为明显。“过去一直是汉密尔顿理财方法的严厉批评者的加勒廷，如今无所变更地继续采用那套方法，使汉密尔顿

得享荣誉”。[1] 过去杰斐逊曾认为，发行公债仅仅有利于极少数投资者，对社会上的多数人来说却是“致命的溃疡”。而今，他在加勒廷的支持下，继续执行汉密尔顿的财政政策，包括举新债偿旧债、联邦代偿州债政策。所不同的，只是由于新政府精心理财，实行了“以节约代税收”等有效措施，使财政状况得以改善，所举公债的数额逐年减少而已。在杰斐逊和麦迪逊任内，第一合众国银行一直合法营业。到1811年特许证期满时，麦迪逊和加勒廷等许多共和党人，均提议给该银行颁发新许可证，为此，他们还重印了当年汉密尔顿关于建立国民银行的文章。只因该议案在国会表决时，仅差一票被否决而未续期。1812－1814年第二次美英战争结束后，出于现实需要，麦迪逊总统和其他民主共和党领袖们，积极倡导创办一个新的合众国银行。1816年3月14日，国会参众两院分别通过了建立第二合众国银行的法案，麦迪逊总统欣然予以签署。而在众议院批准该议案时，反倒有38名联邦党议员出于党派偏见投票反对它。第二合众国银行于1817年元旦正式开业。其经营时限、业务范围和组织机构与1791年的第一合众国银行基本相同。[2]

杰斐逊原来反对发展资本主义工商业，主张发展农业，把美国建成一个以农业为基础的国家。然而，在他当政后，也改变了态度。强调在优先发展农业的同时，要积极发展商业，执行“鼓励农业，使商业成为农业的婢女”的政策。[3] 杰斐逊还大力提倡发展民族工业，以巩固独立的民族经济等。在致国会的第一次咨文中，他把制造业、商业、航海业和农业相提并论，认为它们是

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第435页。

② 国会关于第二合众国银行的辩论和表决情况以及银行经营方式和原则，参阅Richard B. Morris ed., Encyclopedia of American History, P. 184－185.

③ Henry S. Commager, ed., Dowments of American History, P. 188.

“我国繁荣昌盛的四大支柱”。[①] 在其第二任期内，为了保护美国航海业和对外贸易的发展，回击英国对美国中立国贸易的无理侵犯，他力排众议，毅然于1807年实行禁运政策。其继任者麦迪逊总统继续推行旨在捍卫美国民族工商业和航运业阶层根本利益的贸易限制政策。然而，这些政策却一直遭到联邦党人的攻击。

过去，汉密尔顿联邦党从东北部工商业资产阶级的利益出发，主张实行保护关税政策，对外国进口商品征收高关税，杰斐逊的民主共和党，主要代表农民和南部种植主阶级的利益，反对高关税政策，主张低关税。民主党执政时期，为了保护本国民族工业不受外国廉价商品的侵害，也转而推行高关税政策。这方面最典型的实例是，1816年在麦迪逊总统领导下，国会通过了“1816年税法”，规定将进口商品关税平均提高20%。

（二）在“从严”还是“从宽”解释宪法问题上，两党的主张也颠倒过来了。联邦党执政时，主张从宽解释宪法，以便扩大和加强中央政府的权力，壮大本党的优势。但当他们失去政权成为在野党后，就一反常态，转而主张从严解释宪法；民主共和党过去一直坚持“从严解释”的宪法理论，作为反对联邦党政策的武器，1801年上台执政后，也改变了立场。最能说明这种转变的事例如路易安那购买、伯尔阴谋案和禁运政策等。

1803年，杰斐逊政府从拿破仑手里以很便宜的价格（1500万美元，每平方英里仅合18美元）购买了路易斯安那地区。这是美国历史上一次最大的领土买卖，也是世界历史上罕见的代价最小而获益最丰的领土交易。然而，这笔交易却遇到了购买领土是否符合宪法的问题。新英格兰联邦党人认为，购买这块土地毫无价值，只能浪费金钱而增加国家债务，严厉批评政府超出了宪法规定的权限。杰斐逊过去以坚持从严解释宪法著称，颇感为

① J. 布卢姆等：《美国的历程》上册，第267页。

难。他曾试图通过一条宪法修正案，补充授权政府可以获得新领地并设立新州之权，因担心拿破仑变卦而作罢。他接受某些共和党人提出的“缔约权”含有“获得领土权”的理论，决定用“从宽解释”宪法予以辩解。结果购买条约在参政两院均顺利获得通过。

1804年，副总统艾伦·伯尔任期届满。离职前，他与英国公使勾结，企图依靠英国海军的帮助，把路易斯安那州分离出去，但因英国拒绝未能得逞。此后，他贼心不死，又在西班牙公使资助下，准备发动一场解放路易斯安那的战争。1806年，又在肯塔基州成立总部，积极招募远征军。一旦成功，他在该地自任总统。这个肢解联邦的阴谋败露后，联邦法院将其逮捕。民主共和党人认为，按照宪法第三条第三款规定：凡“对合众国作战或依附、帮助和庇护合众国之敌者，犯叛国罪”，伯尔的行为已构成叛国罪。但伯尔阴谋案由最高法院首席法官、联邦党领袖约翰·马歇尔主持审讯。他却竭力主张应当按照宪法对叛国罪的严格规定判断是否构成叛国罪，认为密谋行为属于“谋叛”，实际参加叛军对美国作战才属于“叛国”，二者有别。伯尔仅仅招募人员以图谋反，并未付诸行动，不属叛国。最后竟然宣判伯尔无罪开释。伯尔阴谋案判决，是联邦党转向从严解释宪法的一个典型。

1807年杰斐逊政府对英国实行禁运，又引发了一场颇为激烈的宪法理论之争。禁运法引起了依赖英国的东北部新英格兰商业集团的不满，该法案颁布和实施之后，该地区的联邦党分子对宪法中关于联邦政府管理商业的权力范围作从宽解释，大肆攻击禁运法案。他们争辩说，联邦政府的商业管理权，其涵义在于保护本国对外贸易使之享受扩张利益，管理不是限制，更无权禁止，把商业管理权扩大解释为保护商业以外的其他目的以致于实行禁运是违反宪法的。杰斐逊则以商业管理权的从宽解释为《禁运法》辩护。他们认为，商业管理权包括对内贸易也包括对外贸

易，虽然政府无权停止国内州际贸易，但对外管理权是完整的，其范围不仅包括保护，也包括为了国家利益予以限制或禁止，故《禁运法》符合宪法规定，应予以贯彻实施。

其他如银行问题上，民主共和党过去一直反对联邦党以从宽解释宪法为依据建立国家银行。然而，1816 年麦迪逊等人在积极筹建第二合众国银行时，再也不考虑是否“符合宪法”，甚至还重申了当年汉密尔顿关于建立国家银行必要性的基本论点。

（三）在联邦权和州权问题上，联邦党过去坚持集权论，民主共和党则坚持州权论。杰斐逊共和党执政后，一再申明，州权必须得到尊重，但联邦权力不能以任何借口予以削弱。处于在野地位的联邦党人，却把州权当作自身利益的护符，变成了坚定的州权主义者。杰斐逊任内，在新英格兰各州当权的联邦党人为了反对“禁运”政策，竟然又搬出 1798 年杰斐逊和麦迪逊起草的《肯塔基决议案》和《弗吉尼亚决议案》中阐述的州权论来攻击政府，指责杰斐逊政府逾越了经宪法规定的权力界限，各州有权对中央政府僭越权力和侵犯州权的行为设置障碍。有些人甚至以脱离联邦相威胁。在第二次美英战争爆发前，新英格兰极端派联邦党人（此时新英格兰地区是联邦党的唯一大本营）受联邦党党派偏见的支配，不仅在国会投票反对战争，而且到处“以教堂大鸣丧钟和国旗纷纷下半旗来对待宣战”。[①] 战争期间，联邦党人一直反对他们称之为“愚蠢而邪恶”的政府发动的这场战争。他们依仗其在政治和经济上已经牢牢地控制了新英格兰各州，一意孤行，以捍卫州权，反对政府专制为由，采取了许多对抗政府的活动，如反对征兵、征税，抵制政府发行的公债，大做走私买卖、给英国舰队提供给养等等。新英格兰各州的联邦党人州长们，甚至拒绝本州民兵归陆军部统辖。他们不仅对抗和攻击民主

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 474 页。

共和党及其领导下的联邦政府，而且公然大搞分裂联邦的阴谋活动。经过一段时间的秘密策划，新英格兰联邦党分子，于1814年12月15日麇集于康涅狄克州的哈特福德召开代表会议，要求召开全合众国代表大会修改宪法，在新的“联邦宪法”中增加保障新英格兰各州利益的条款，并威胁说，如这些要求遭到拒绝，它们将单独媾和自行其是。他们为了本地区和本州的利益，竟然发展到不惜分裂国家、近乎叛国的地步了。而他们这样做的理由，是所谓共和党政府挑起对英战争，危害了宪法规定的州权。

联邦党人在1812年战争期间所扮演的可耻角色，也使他们自食其果。哈特福德会议（Hartford Convention）等于联邦党的自杀。此后，他们背上图谋私利和不爱国的污名，名声扫地，走上了彻底瓦解的道路。美国学者评论说：“这次会议只完成了一件事情。它给予了已经离死不远、没有复原机会的联邦党一个打击，虽然它拖延了死亡而不是立即死亡。”[①]

纵观第二阶段两党对立和斗争的态势，可以看出两党的政治倾向和政策主张都发生了明显的大转向。而执政的民主共和党的大转向尤为引人注目，以致于为联邦党人始料不及。到麦迪逊第二任期的后两年，民主共和党政府的政策与联邦党执政时期几乎完全相同，如强调保持合众国陆军和海军，开征国内直接税、实行保护性关税政策，创办第二合众国银行等。难怪一位联邦党人州长这样写道：“执政当局一路奋战全部进驻联邦阵地”。[②]

三、两党政策向反方向转化的原因分析

在两党对立的不同阶段，它们的政策主张何以发生各自向着

① William O. Lynch, Fifty Years of Party Warfare (1789 - 1937), (Gloucester, Mass., 1967), P. 234.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第501页。

自己相反的方向转化这种奇特现象？这个问题细究起来比较复杂，大体说来由下列原因所使然：

第一、与它们所处的执政和在野政治地位的变化有关。在野党，不负有领导国家的政治责任，可以自由地发表政见，无所顾忌地批评乃至攻击政府；一旦它击败对手上台执政，政治地位发生了根本变化，它要考虑的头等大事，就是国家的政治稳定和本党政权的稳固，而要做到这一点，最重要的一条是维持基本国策的持续性。联邦党当政时期，杰斐逊和麦迪逊等民主共和党人，一直感情激动地反对汉密尔顿联邦党的财政政策。他们一致认为，汉密尔顿推行的是一套“劫贫济富”[①] 政策，它只会误国殃民。民主共和党上台执政以后，他们就面临着一个如何对待自己曾经一贯反对的联邦党政府的政策问题。杰斐逊缺乏经济学知识，不通财政，[②] 但他作为远见卓识的政治家，不会不懂得如果全部废弃其前任的基本政策，不仅会遭到联邦党的猛烈攻击而加剧党争，而且会因国家政策骤变而招致全国性的社会动荡。杰斐逊的财政部长加勒廷深通理财之道，他补充了总统不懂经济之不足。他亲眼看到了汉密尔顿财政政策所收到的恢复国家信用、促进经济发展的功效，不会不想到取消这些政策另搞一套将会导致经济混乱等不良后果。正是由于总统和财长在这个重大问题上所见略同，才有联邦党经济政策的基本保留，而只废止了那些不得人心的反民主措施。美国学者指出：“杰斐逊政府很快发现（当以后权力从一个政党移交给另一个政党时，继任的政府也会发现）如果对其前任的一切措施都反其道而行之，并废除前任政府所承担的义务的话，就有造成混乱的危险。”[③] 因此，从一定意

① 黄枝连：《美国二〇三年》上卷，香港中流出版社 1980 年版，第 85－86 页。

② 《杰斐逊评传》的作者称：杰斐逊“在财政事务上毕生依归是一个十八世纪的人”。吉尔贝·希纳尔：《杰斐逊评传》，第 280 页。

③ J. 布卢姆等：《美国的历程》上册，第 267 页。

义上说"1800－1801年选举所带来的，是人事变动多于政策变动"[1]不无道理。

第二、与它们各自代表的阶级或集团利益以及统治阶级的整体利益有关。联邦党与民主共和党的歧异，均出于它们所代表的阶级或集团的利益不同。当着某项政策符合本阶级本集团的要求和利益时，就提倡、就拥护，反之，则抵制、则反对。以对待联邦权和州权的态度而言，联邦党人之所以在共和党执政后，由过去当权时期的扼制权州一变而成为州权捍卫者，一再以州权为武器反对民主共和党的禁运等贸易限制政策，反对同英国屡屡侵犯美国商业利益而引发的对英战争，就是因为他们主观上认为，这些政策和这场战争不是保护而是旨在损害新英格兰大船主和商业集团的利益。而处于执政地位的民主共和党，却仅仅标榜尊重州权而实际上更加强调联邦权，对于那些以州权谋私利的联邦党人反而十分厌恶，同声谴责了。对于各个党派大都以实用主义态度运用州权论这种历史现象，《美利坚合众国的成长》一书的作者曾有一段颇为深刻的分析："任何一个联邦政府都是必然会有国家权力和州权力之间的冲突的；在这种情况下，一个少数派的政党或利益集团就会采取高举州权的大旗的办法，力图逃脱因其所处地位而产生的后果。在1798年至1861年这个期间的公共生活中，几乎人人都是当他那一派得势时就一脚踢开州权'理论'，而当他那一伙人认为自己受到压迫时，就又将它抱住不放。"[2]

应当看到，民主共和党虽然与联邦党有着显著区别，如他们比较接近和同情劳动群众，反对经济掠夺、提倡政治民主，一定程度上反映了下层人民的愿望和要求，因而博得了广大劳动者阶层的支持和拥护。但是，它同联邦党一样，本质上不是劳动人民

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第429页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第423页。

的政党，而属于有产阶级的政党。尽管它同联邦党人进行激烈斗争，仍以维护统治阶级的整体利益为基本宗旨。两党分别代表两个有产者集团，因其存在利益差别而有政见分歧，并由此引发十分尖锐的冲突和对抗；又因他们同属统治阶级，有着共同的阶级利益，很容易自觉不自觉地捐弃前嫌，同归一途。尤其是那些对整个统治阶级都有利（常常表现为国家利益）的政策，即使是原为其政敌所倡导，也乐于奉行，无需再去计较它的首创权。

第三、与不断变化的国内外形势有关。就国际形势而言，1789－1816年，美国两派两党对立时期正值欧洲政治动荡时期，法国革命开始后，国内政权几经更迭。雅各宾专政的被颠覆，督政府的短暂统治，最后导致拿破仑帝国的建立。英国和欧洲君主国多次组织反法联盟打击法国，直至1815年拿破仑帝国灭亡，缔结神圣同盟，欧洲战事才告结束。美国历届政府虽奉行孤立主义外交，避免卷入欧洲纷争，但欧洲局势的每一变化都直接间接冲击到美国，深刻地影响着美国的内外政策。尤其是英法之间的长期对抗和连年战争，不断地破坏美国的中立，使美国深受其害。不论是联邦党执政或民主共和党掌权，都曾多次作出外交努力，企图以谈判求和平，均遭失败，终至爆发了1812年美英战争。不断变化的欧洲局势使美国的两党斗争更加复杂、更加曲折。为了适应新的形势，迫使美国两大政党的政治家们不得不在一些重大问题上改变自己的原有立场，在政策上作出必要调整。比如，亚当斯执政时为了对付法国的挑战和可能的入侵，不惜征收重税建立陆军、创建海军，此举一直遭到杰斐逊和民主共和党人的非议和批评。在1800年大选前后，共和党报纸曾经猛烈攻击亚当斯任内建立的海军，称它为“浪费和腐败的臭水坑”，是拙劣地模仿英国。杰斐逊认为，美国有特殊有利的自然条件，浩瀚的海洋把美国同暴政的欧洲隔开了，是具有安全屏障的自由孤岛，因此，美国没有必要保持一支庞大的常备军，只须一支训练

有素的民兵，就足以维持国防安全，抵御侵略。正是基于这种看法，他上台后立即着手对陆海军进行“纯洁改编”，并把它列为建立“节俭政府”的重要措施之一。然而，1812 年战争期间，由于敌我力量对比过于悬殊，美军在陆战和海战中屡受重创，以至于英军占领并焚烧首都华盛顿，总统和政府被迫出逃等等，这些奇耻大辱和血的教训，使得麦迪逊总统和共和党人再也无须联邦党人同他们辩论，就断然改变了自己一向轻视和反对国防建设的立场。1815 年 2 月，麦迪逊总统将美英《根特和约》提交参议员审议时，一再强调了加强国防建设、维持一支足以抵御外侮的陆、海军的重要性。

从建国到 19 世纪初，是美国社会经济的大变动时期。二十多年来，尤其是杰斐逊共和党执政以来，合众国的领土扩大了一倍以上，西迁人口的逐年增加促进了西部地区的开发。由于农业取得长足进步，越来越多的剩余农产品向国内外销售，加以西南部“棉花王国”的兴起，都有力地推动了工业的发展。尤其是 1812 年战争后商业集团纷纷投资于工业，创办工厂，掀起了一个兴办制造业的热潮，加速了商业资本向工业资本、工场手工业向工厂制大机器工业的急遽转化。经济的发展导致了阶级关系的变化，农业集团的势力逐步壮大，一个新兴的工业集团成为一支重要的政治力量。概而观之，19 世纪初期美国的现实面貌，并不是杰斐逊曾经热烈向往的农业社会理想国，而是一个业已踏上工业革命道路的富有生气的资本主义新国家了。现实变了，国家变了，杰斐逊的党也发生了变化，“现在，它已经不仅把它过去为之服务的农民和种植园主、而且把制造商、工厂工人和城市其它团体都看成自己为之服务的对象了。”① 处于执政地位的民主共和党不能不顺应时势调整自己的政策，协调各阶级、阶层和利

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 304 页。

益集团的关系，适应不断变化了的国情，以便促进社会发展和国家繁荣，这是民主共和党人政治大转向的重要原因。

第三节 第一次党争的历史评价

一、两党斗争的性质

1792－1816年联邦党与民主共和党的对立，是内战前美国政党发展史的第一阶段。这个时期的政党斗争，对美国未来历史的发展，其中包括美国政党政治的发展，有着深刻的影响。因此，对这个时期有关党争的一些重大问题进行分析，作出恰当的历史评价是十分必要和有益的。

依照历史唯物主义观点来分析，联邦党与民主共和党的斗争，既是统治阶级内部两个集团、两种势力的斗争，又蕴涵着剥削阶级与被剥削阶级之间的阶级斗争。

就两党的阶级属性和二者斗争的阶级内容而言，这个时期的政党斗争，首先而且大量地表现为统治阶级内部豪富集团与非豪富集团为捍卫和增进自身的经济利益而争夺国家控制权的斗争。

诚然，联邦党与民主共和党的社会成分都比较复杂，但各党内部都有一批起支配作用的社会力量。联邦党的骨干分子和主要支柱是东部和北部沿海地区（即所谓望得见海水的地区）城市中大商人、大船主、大企业家、银行家、投机商以及与他们有密切联系的部分南方种植园主。这些人统属商业金融资产阶级，是统治阶级之中的上层豪富集团。汉密尔顿联邦党所推行的政策，以维护这个集团的根本利益为出发点，其实施效果也使这个集团大

饱私囊，获益甚丰，以致于他们在18世纪末至19世纪初，一直控制着国家的经济命脉。杰斐逊共和党的主要成分是农场主和种植场主等农业集团，是中小资产阶级和下层奴隶主，是美国统治阶级中的非豪富集团，是联邦党掠夺性经济政策和反民主的高压政策的受害者，因而集结在民主共和党的旗帜下反对联邦党垄断国家政权，反对其只为少数豪富着想的偏私政策。开国之初，由于"合众国之父"华盛顿执掌国政，无人敢于觊觎总统职位，故而两党斗争局限于在内阁和国会中围绕联邦政府的内外政策进行。在政府之外，两党则通过创办报刊、集会讲演、通讯联络或奔走游说等形式，争取舆论，壮大本党声势。华盛顿退隐后，两党斗争的焦点立即移向角逐总统职位。1796年大选，是美国历史上第一次两党争夺总统宝座的大选。结果，联邦党人如愿以偿，民主共和党败北，不得不屈尊在野。亚当斯政府不仅继续推行其扶持豪富集团的政策，而且把它的政敌视为叛逆，予以镇压和迫害。1800年大选，联邦党丢了"权"，然而，它的经济政策却没有被否定。新执政的民主共和党顺乎时势，来了个政治大转向，同它的政敌找到了共同点，继续推行汉密尔顿的经济政策。彼一时，它们为争夺本集团的"权"和"利"激烈地"斗"；此一时，又可以顾及大局而悄悄地"和"。这种时"斗"、时"和"恰恰说明，联邦党与民主共和党的两军对垒，不是两个势不两立的敌对阶级之间的对立和斗争，而是统治阶级内部两个不同集团、两股不同政治势力的对立和斗争。

然而，也不能把两党斗争简单地归结为统治阶级的内部斗争。新国家建立后，工人、农民等劳动群众渴望改善自己的生活条件和政治处境。然而，联邦党的经济政策却露骨地对他们进行巧取豪夺，使其负担加重，生活每况愈下；政治上的高压政策，又使人民群众渴求民主自由权利的愿望归于幻灭。人民不堪忍受，起而反抗，许多人参加了民主共和党，并在该党的领导下展

开了广泛的民主运动。这样，民主共和党反对联邦党的斗争，就不单纯是统治阶级内部的党派斗争，而是同人民群众争取民主的斗争难解难分地结合在一起。因此，就劳动人民反对联邦党的专横统治而言，又具有被统治、被剥削的阶级反对豪富集团经济掠夺和政治压迫的阶级斗争性质。

二、两党斗争的历史作用

18 世纪末－19 世纪初，从经济基础到上层建筑，年轻的美利坚合众国都处于奠基阶段。国家经济沿着什么路线发展？1787 年宪法原则上规定的政治制度在实践中如何有效地运转？究竟应当把这个新国家引向何方，建设成为一个什么样的国家？都需要人们去探索、去实验，找到一个适合于美国国情的模式。这些问题的解决，当然不能只靠几个杰出政治家的大脑去主观构想，也不可能一蹴而就，而要经历一个较长的摸索过程。对于美国统治阶级来说，这个时期两个全国性政党在政治、经济等广阔领域中所展开的斗争，为解决上述问题提供了非常宝贵的经验。

应当指出，从政党发轫时期的杰斐逊与汉密尔顿之争，到政党形成后的联邦党与民主共和党之争，都不仅仅是一般性的不同政见之争，而是带有根本性分歧的两条建国道路和两种治国方略之争。正如美国学者指出的：汉密尔顿与杰斐逊的争论“都概括为美国过去是怎样一个国家，以及可能成为什么样的国家这一问题的两个相对立的概念。”①

当着我们分析这个重大问题的时候，不可把两大政党之争同汉密尔顿与杰斐逊之争分离开来，而应当把二者密切地结合起来。因为，那个时期这两位杰出政治家名气之大、影响之深广，

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 377 页。

除华盛顿之外，无人与之伦比。他们各自都有自己一套政治哲学并在此基础上形成了成体系的建国道路和治国方略。因而，他们十分自然地成为两大政党的灵魂和政治领袖；他们各自构想的建国道路和治国方略，也在实际上成为两大政党的指导思想和行动准则。对于这两种建国道路和治国方略的是非曲直及其意义，则只能依据动机与效果统一论的辩证观点，放在当时美国的社会实践中加以检验。

对于汉密尔顿派与杰斐逊派分歧与斗争的内容和实质，颉普教授曾作过非常凝炼的概括。他写道："汉密尔顿派与杰斐逊派存在着根本的分歧。汉密尔顿从人性论出发相信少数，杰斐逊从'天赋人权'出发相信多数；汉密尔顿从美国的发展出发主张加强中央权力，杰斐逊以美国的现实为依据主张分散权力；汉密尔顿害怕州权过大削弱中央权力出现无政府，杰斐逊害怕中央权力增强削弱州权形成君主制；汉密尔顿主张少数人的政治，杰斐逊主张民主政治；汉密尔顿主张建立国家银行、信贷、制造业以发展资本主义，杰斐逊主张美国保持小农的国家；汉密尔顿身居城市、热爱富豪，杰斐逊出身农村，重视农民；杰斐逊站在秀丽的蒙蒂塞洛的高地观察美国的前景，汉密尔顿伫立繁荣的纽约港口深思美国的未来；杰斐逊充满小资产者人道的理想主义，汉密尔顿则怀有美国新兴资产阶级积极进取的功利主义；汉密尔顿要用英国的模式建设美国资本主义，杰斐逊则要以法国大革命的精神促进美国民主。斗争的实质则是美国走资本主义道路还是建立小农共和国的问题。"①

以汉密尔顿为代表的联邦党和以杰斐逊为领袖的民主共和党各自所奉行的建国道路和治国方略，尽管是有根本区别的和对立

① 颉普："评汉密尔顿派与杰斐逊派的斗争"，《兰州大学学报》，1988 年第二期，第 82 页。

的，但实践证明，它们都曾在美国早期发展史上发挥过积极作用，也都在不同程度上产生了某些消极影响。

从经济发道路上看，汉密尔顿和联邦党企图把美国建成一个资本主义国家的主张及其政策，符合美国国情，顺应世界潮流和美国历史发展趋向，具有进步意义。联邦党实施的经济政策，不仅在短期内迅速恢复了公共信用，增加了财政收入，建立了统一、稳定的货币制度，从而克服了联邦政府面临的严重困难，给这个新国家打了一支强心剂，更重要的是，它有力地推动和促进了美国资本原始积累的进程，为美国经济发展注入了活力。

建国初期，美国正处于商业资本向工业资本过渡的开始阶段，即资本主义发历程上的资本原始积累时期。资本原始积累的重要内容，就是用暴力手段使社会财富集中到少数人手里并转化为资本。而国债制度和近代课税制度是资本原始积累的重要杠杆。汉密尔顿的公债政策、银行政策和征收国产税政策等，恰恰"像挥动魔仗一样"把榨取于劳动人民的大量财富迅速聚敛到联邦党人为之服务的少数商业金融资产阶级的手里。后来，这些发了横财的富豪们投资于制造业，使美国资本主义工商业获得了迅速发展。美国的资本原始积累之所以与工业革命几乎同步进行，不能不说与汉密尔顿联邦党经济政策的促进和推动有关。在这个意义上，有的学者甚至把汉密尔顿誉为"美国资本主义'现代化之父'"。[①]

与汉密尔顿立足于美国现实的资本主义方案相比较，杰斐逊等人企图使美国避免欧洲那种弱肉强食的资本主义，追求一个宁静、人道的农业社会理想国，却是理想主义的、乌托邦式的幻想，不符合美国国情和历史发展的大方向。杰斐逊领导民主共和党反对汉密尔顿联邦党的经济政策，猛烈地攻击其反人民性，揭

① 黄枝连：《美国二〇三年》上卷，第86页。

露其掠夺性本质，对深受其害的劳苦大众表示同情，其心颇善，其情至诚。就其为人民群众申张正义而言，足以被人称道。殊不知，压榨掠夺乃是资本主义的本质，非此何以起家？历史的进步，常常以牺牲劳动者为代价，近代文明必然要用“血和火的文字”载入史册，美国亦概莫能外。杰斐逊们不懂得这个客观规律，一再反对汉密尔顿那些虽不利于劳动人民但却有利于美国社会前进的经济政策，实在是帮了倒忙。然而，民主共和党执政后，为现实所教育，纠正了错误认识，改而循着汉密尔顿联邦党铺好的道路继续前进，确也难能可贵。这个明智的转变，也使他们在美国资本主义发展史上，同样建树了自己的功绩。

从政治上的治国方略看，汉密尔顿联邦党代表资产阶级上层，政治上偏于保守。他们主张少数人治国、权力治国，热衷于搞贵族政治，坚持特权阶层垄断国家政权，背弃了《独立宣言》奠定的建国原则，破坏了“权利法案”赋予人民的民主自由权利，有悖于美国政治发展的方向，影响消极，甚不足取。杰斐逊和他的共和党人，是那个时代的资产阶级民主派，进步派，他们继承并发展了欧洲启蒙思想家的资产阶级民主主义思想，通过广泛的宣传和同人民群众一起开展民主运动，使其深入人心，培养了美国人民的国家观念和民主意识，奠定了民主共和制度的思想基础，避免了集权政治和君主主义倾向。执掌政权后，致力于资产阶级民主改革，建立廉洁政府、扩大民主范围等，开辟了一个民主政治的新时代——杰斐逊民主时代，对美国资产阶级民主制度的确立和发展，做出了重大贡献。

总之，建国初期的两大政党，在矛盾、冲突和激烈地斗争中互相制约，既保留和发展了双方的优点，又避免和扬弃了各自的缺点。正是由于综合、吸取了正反两个方面的经验，才终于找到了一个政治上民主化，经济上资本主义化的合乎国情的发展模式。它对未来美国的政权建设和经济发展都起了奠基作用，具有

深远影响。

这个时期的两党对立和斗争，也为美国政党政治的确立和发展奠定了基础。两党角逐国家政权的实践表明，持有不同政见的人们可以成功地组织一个政党，去反对一个在全国掌权的政府，并通过政党间合法竞选的方式，战胜对手，取而代之，有秩序地改变政权，从而找到了美国政府更替通过政党在宪法范围内和平移交、避免流血方式的途径，建立了确保国家政权得以稳定地、持续性地正常运转的有效机制。这样，就使政党制度成为美国民主制度的一个不可缺少的组成部分。

两党斗争的主要目标是掌握国家政权。根据宪法规定的一人行政负责制，掌握国家政权的关键是争夺总统职位，在竞选中获胜。为达此目的，则必须十分重视本党建设和有效地组织竞选。由于民主共和党最初处于在野地位，在这些方面做了较多的努力，如，在全国和地方各级建立党的组织机构，注意协调上下关系；力争全党通力合作，利用报刊等宣传工具扩大影响，争取舆论支持；精心组织竞选运动，建立竞选委员会，候选人亲自进行竞选，运用各种竞选技巧吸引选民，增加选票；创立国会党团核心会议，提名本党正副总统候选人，以保证其当选；上台执政后如何管理政府，争取连任，等等。当然，这些制度和经验，尚且不那么完善和成熟，但它毕竟为美国政党制度的建设和发展，打下了一个初步基础。

三、“进步”、“保守”两点论

中外史学界传统上总是把杰斐逊共和党说成是进步派，而把汉密尔顿联邦党视为保守派。本书作者认为，笼统地给两党戴上一顶进步派与保守派的帽子，并把两党斗争归之于“进步”与“保守”的斗争，未免失之武断。如果我们运用辩证唯物主义的

两点论对两党的所做所为加以具体分析，就会得出与上述简单论断不尽相同的结论。

“进步者”，适合时代要求，促进发展之谓也。“保守者”，维持旧状，不求改进之谓也。衡量一个政党进步与保守，不能仅仅看其政策主张是否对劳动人民有利，更重要的是，看其是否对社会的发展起推进作用。事实上，两个党都有其进步的一面，也都有其保守的一面。

在经济方面，汉密尔顿联邦党的政策既近忧国家的燃眉之急，又远虑共和国的未来，其实施效果，既使联邦政府摆脱了财政困境，又加速了资本原始积累过程，促进了经济繁荣，把国家引向了顺乎世界大潮的资本主义之路。一个推动了美国社会前进的党，何以贬称其“保守”？相反，杰斐逊反对发展工商业，要使美国避开资本主义，并领导民主共和党不遗余力地反对汉密尔顿那些具有进步意义的政策，一往情深地向往自给自足的独立小农社会，鼓吹美国人将只从事农业，“让我们的工厂留在欧洲”。[①] 且不说在资本主义时代这种牧歌式的世外桃园根本不可能存在，即或存在，也势所难免地被卷入资本主义商品经济的旋涡，充当资本主义欧洲的原料产地和商品销售市场，逃不脱沦为殖民地的命运。面对着资本主义已经起步的美国，倡导这样一种乌托邦，岂不是拉着历史车轮倒转？这不是进步，而是保守，不是促进，而是倒退。要不是该党执政后，审时度势，及时转向，继续执行汉密尔顿的经济政策，恐怕摘不掉经济上的保守派这顶帽子。

在政治方面，就其总的政治倾向而言，汉密尔顿联邦党奉行贵族政治路线，比较保守，杰斐逊的共和党倡导并实施民主政治，比较进步，这是事实。但也不可一概而论，许多具体问题，

① 吉尔贝·希纳尔：《杰斐逊评传》，第125页。

还需作具体分析。比如，联邦党人提倡集权论，强调秩序，建立强有力的中央政府，以便使联邦政府有足够的权威，维持社会的稳定。汉密尔顿制定的联邦党的各项政策，都贯穿着这种精神。他的财政政策，其涵义既是经济性的，又是政治性的，“其目的不仅是为了要结束财政的紊乱状况，也是为了要加强联邦政府的力量。”[①] 其实施结果，不仅推动了资本的迅速集中，而且制造了一个与联邦政府共命运的阶级，充当强大政府的政治支柱。就连他们征收国产税，也不是纯为增加中央政府的收入，以支付发行新公债的巨额利息，还有着把政府权力实施到边远地区的人民身上的政治目的。[②] 在他们看来，依法纳税，履行公民义务，也有利于提高人们的国家观念和民族意识。联邦党人坚持“从宽解释宪法”，从宪法的“必要和适当条款”中引申、派生出所谓“默示权力”，其政治意图，也在于扩大和加强联邦政府的权力和权威。1781－1788 年邦联制时期，州权至上，中央权力甚小，曾造成严重恶果。召开制宪会议，制定宪法，正是为了克服“弱政府”的弊端。汉密尔顿和联邦党人致力于建设一个“强政府”，也是出于这个考虑。一个实行联邦制的国家，在尊重州权的同时，保持中央政府的相对集权，对维护联邦统一和社会经济的发展，无疑是十分必要的。因此，如果说联邦党反人民、反民主的贵族政治路线是保守的，那么，他们推行的旨在加强联邦权力的措施，则是进步的。

同样道理，杰斐逊和民主共和党人，坚持《独立宣言》的革命精神，主张维护宪法规定的州权和人民应享有的民主自由权

---

① 福克讷：《美国经济史》，上卷，商务印书馆，1965 年版，第 205 页。

② 后来，一些美国学者在评论 1794 年反对国产税的威士忌酒起义时甚至也说：“1794 年的威士忌酒起义对美国历史是重要的，因为它给联邦政府依法行使权力提供了第一次真正的考验。”这和当年联邦党人简直是一个腔调。Harold S. Sharp，Footnotes To Amierican History，P. 48.

利，坚持按照“人民主权”原则治理国家，都是值得肯定和称道的进步行为。但是，做过了头，也会走向反面。比如，为了反对亚当斯政府的四项摧残人权的反动法令，杰斐逊和麦迪逊分别起草《肯塔基决议案》和《弗吉尼亚决议案》，把联邦与各州说成是一种“契约”关系，宣称各州有权判定联邦政府哪些法令违反宪法并且可宣布其无效。尽管当时他们主观上是想借助于强调州权来维护人权，只是以此表示对联邦党侵犯人权的恶劣作法的一种抗议，只是一种政治策略，其“用意并非推动某些州起来反对联邦政府，并挑起分裂”。[①] 尽管后来分离主义者多次利用这两个决议的理论搞分裂联邦的活动不应由杰斐逊和麦迪逊承担责任，但这种论调毕竟同以前邦联制时期的州权至上论相类似，与以后极端州权主义在理论上同出一辙，其客观影响是消极的而不是积极的，理论上是保守的而不是进步的。因此，在实行联邦制的美国，强调集权者未必“保守”，维护州权者未必“进步”，实践效果及其客观影响才是判定其“进步”与“保守”的唯一标准。

四、“成功”、“失败”辩证观

对于这个阶段两党斗争的胜负成败，也不可单从表面上看问题，而应作辩证分析。从角逐国家政权的结果这个角度看，联邦党是败者。它在 1800 年大选被共和党击败，此后四届总统竞选均遭失败，无力东山再起。“弗吉尼亚王朝”统治美国长达二十四年，联邦党人在 1812 年战争中扮演不光彩角色，更加声名狼藉，为人们所不齿，从此一蹶不振，土崩瓦解，以致于 1816 年大选时，共和党国会党团核心会议对被称为“弗吉尼亚王朝”

---

① 吉尔贝·希纳尔：《杰斐逊评传》，第 313 页。

“王储”的詹姆斯·门罗的提名，就等于是他的当选。此后，名噪一时的联邦党，悄然退出历史舞台，渐渐被人们遗忘了。同样情况，从联邦党丢掉总统宝座成为在野党那一天起，它在争夺国会议席的斗争中也一直居于劣势，在参、众两院，始终处于少数党地位。显然，在争夺总统职位和国会控制权的斗争中，联邦党走了一条由盛而衰、由胜而败的道路。而民主共和党则由在野到执政后，稳据白宫，牢控国会，以这场斗争的胜利者而载入史册。

联邦党在政治上失败的原因是多方面的。从政党斗争的角度看，最主要的原因是：

第一、联邦党不重视组织建设，不善于充当反对党。“汉密尔顿的活动主要是思想上的、推行政策方面的。他们无意在组织上建立一个政党。汉密尔顿过分地热衷于政策的执行和迷信政府的权力，而忽视了一个有组织的政党的作用。这是他一派失败的主要原因之一。”[①] 华盛顿任内和亚当斯执政时期，联邦党人依靠两件法宝来推行其政治主张和政策：一是靠手中掌握的权力，靠他们垄断性地占据着联邦政府的各级官职。但他们忘记了，这个法宝只有在其掌权时才有效，一旦有变丢去政权，就连同这个法宝一起丢掉了。二是靠华盛顿总统的崇高威望。“华盛顿个人的声望是联邦党武器库中最有威力的武器。”[②] 民主共和党人没有意识到这一点，华盛顿本人也没有意识到，汉密尔顿却不仅意识到了而且常常巧妙地利用华盛顿的威望压共和党人就范。然而，他们又忘记了，华盛顿当总统是暂时的，不可能是长久的。借助于他的权威只能维系一时，一旦他去职退隐，这个法宝也就失灵了。或许正是由于依仗这两件法宝保持了优势，才使联邦党忽视建立一个强有力的政党组织的重要性。联邦党当政时，从来

① 颜晋：“汉密尔顿派与杰斐逊派的斗争”，上引杂志，第79页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第245页。

不愿意承认杰斐逊的共和党是一个合法的反对党；他们下野后，也不善于充当反对派，去研究如何重新获得政权。“联邦党的最大弱点是，作为一个政党，他们从来不懂得如何充当一个反对派，这是该党在 1812 年战争后十年内迅速消失的主要原因之一。”① 虽然他们也采用过召开国会党团核心会议的办法提名本党总统候选人，但 1800 年他们失去国会的优势地位后，就放弃了这种作法；他们也注意到发挥地方的作用，通常也通过召开群众大会动员公众舆论，成立县委员会和发动请愿运动等办法争取支持，但在组织建设和党的纪律方面，与民主共和党相比，要松散得多、逊色的多。

第二、联邦党政治上保守，迷信权力胜于民主、草菅民意，实行高压统治，十分不得人心。汉密尔顿开征国产税，人民愤懑，起而反抗，爆发“威士忌酒起义”，他们公然动用武装，施以暴力镇压。人民群众声援法国革命，纷纷成立民主会社，开展合法的民主活动。联邦党又竭尽诬蔑、诋毁之能事，罗致“美国的雅各宾俱乐部”、充当“法国奸细”等罪名，横加迫害。得人心者得天下，失人心者失天下。从某种意义上说，两党争夺国家权力的斗争，也是一场争夺民心的斗争。“联邦党人的失败表明，公然置人民的情绪于不顾，是一件危险的事情。”②

第三、联邦党失败的最根本原因是时代原因。黄绍湘教授在其所著《美国史纲》一书中写道：“联邦党人由兴盛而衰落，正符合美国资本主义发展史的特定阶段。”③ 18 世纪末和 19 世纪初，美国资本主义发展正处于商业资本居优势但已开始由商业资本向工业资本的转化时期。商业资本只是工业资本确立之前的一

---

① William O. Lynch: Fifty Years of Party Warfare (1789 - 1837), PP. 122 - 123.

② 谢沃斯季扬诺夫主编：《美国近代史纲》，上册，第 233 页。

③ 黄绍湘：《美国史纲》，第 471 页。

个过渡时期，它不是一个历史阶段。美国的商业资本是从殖民地时代产生和发展起来的。商业资本家参与并领导了摆脱英国殖民统治的独立战争，革命胜利后与南方奴隶主共同掌握了国家政权。但是，这个阶级政治上保守、倾向于贵族政治，与人民为敌，反对民主，不得人心。它的政治地位必将为新兴的工业资产阶级所取代。与此相适应，代表这个阶级利益的联邦党，也必将由盛而衰，这是时代的必然。

此外，联邦党人在 1804 年汉密尔顿与艾伦·伯尔决斗身亡后，缺乏众望所归的领袖，也是联邦党不能再翻身的原因之一。

历史事实表明，联邦党的失败原因，恰恰又是民主共和党的成功之道。

然而，如果说联邦党人在政治上是败者，民主共和党是胜者，那么，在经济领域，二者的位置又倒了过来：前者是胜者，后者则是败者。联邦党下台后，它的经济措施被其政敌接受过来继续执行，怎能言其失败？反而言之，民主共和党掌握政权后，放弃了自己不切实际的经济主张，贯彻执行它曾激烈反对过的联邦党的经济政策，又怎能言其胜利？实际上，两党的成败，各自表现于不同的侧面。不妨可以说，联邦党的失败之中，包容着它的成功部分；民主共和党的成功之中，也蕴涵着它的失败因素。自 19 世纪初起，民主共和党政府政治上坚持杰斐逊民主，经济上奉行没有汉密尔顿的汉密尔顿主义，这些治国之策，从总体上看，既符国情，又合民意，因而该党多年执政。待到两党并存局面结束时，迎来了一个政治和谐、经济繁荣的新时期，可谓相当成功。然而，这成功的荣誉却不应由民主共和党一党独享，而应与联邦党共同分享。

第三章　和谐时期（1816－1824年）

第一节　和谐时期的美国政治

一、美国体系——发展经济的新路线

1817－1824年，詹姆斯·门罗任总统的八年间，由于联邦党已经退出历史舞台，[1] 民主共和党一党执政而无反对党，统治阶级内部矛盾比较缓和，没有党争，故历史学家称这个时期为“和谐时期”（The Era of Good Feeling）。然而，“和谐时期”不和谐。随着国内政治、经济形势的变化，各种不和谐因素不断增长，民主共和党终于发生分裂，使美国政坛上又出现了两个新的全国性政党，从而形成了新的一轮党争。

“和谐时期”这个名词最早是由联邦党残余分子提出来的。

---

① 联邦党人在1812年战争中因涉嫌叛国威信扫地，战争结束后一蹶不振，1816年在总统选举中惨败，退出政治舞台。

第二次美英战争胜利后，美国在国际上解除了多年被卷入欧洲大国纷争的困扰，获得了一个和平建设的国际环境；这次战争激发了美国人自立图强的民族自尊和爱国热情，加以持续多年的两党纷争也告结束，使得全国上下到处呈现出一片民族和睦的景象。1817年，新就职的门罗总统，为了谋求全国和解，团结残余的联邦党人，特地到昔日联邦党大本营新英格兰各州访问视察，所到之处，受到热烈欢迎。在波士顿，几乎倾城出动迎接其光临，盛情款待这位象征着国家统一的新总统。当时一家联邦党报纸《哥伦比亚前哨报》载文，把门罗总统创造良好气氛的五天访问说成是"和谐时期"。[①] 后来，人们便把门罗任内无党争的八年统称为"和谐时期"。

"和谐时期"美国政治的最显著特征是："战争所激发的国家主义，规定了此后十年美国政治的方向。"[②] 在一党体制下，政治家们面对新的现实，各自调整了自己的政治主张，大都站到了国家主义立场，认为在经济上应把发展本国制造业作为促进经济繁荣和增强国力的主要步骤，政治上则应把提高联邦政府权威和民族凝聚力放在首位。这些特征突出地表现为：门罗领导的民主共和党完成了它在经济政策方面的大转向，推行国家主义领袖亨利·克莱（Henry Clay）提出的"美国体系"（American System）；在司法领域接受了最高法院首席法官约翰·马歇尔作出的一系列国家主义司法判决，联邦的权威大大加强；在对外政策上，则遵循总统本人倡导的"门罗主义"（Monroe Doctrine）。

"美国体系"是亨利·克莱和约翰·卡尔霍恩（John C. Calhoun）共同倡导而由克莱定名的。它的基本公式"就是保护制加

① Keith I. Polakoff, Politicat Parties in American History, (New York, 1981), P. 95.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第500页。

国内改进：征收保护性关税以利于制造业者，建立国内市场和改善交通运输以利于农民。"[①] 其他内容还包括建立永久性国家银行，继续发行公债等。[②]

"美国体系"被称为"新汉密尔顿主义"（Neo-Hamiltonist），[③] 是新形势下发展美国经济的新路线。它的形成也经历了一个过程。

美国第一个关税立法是1789年关税法。该法规定所列举的81种产品征收进口税，平均税率不超过8.5%。这个关税法虽然具有某种保护性作用，但当时征收关税的主要目的是为了解决政府的财政来源。1791年12月，汉密尔顿在他向国会提交的《制造业报告》中，曾经从保护关税与发展制造业的关系的高度作过论证，由于该报告遭到否决，致使关税问题长期被人们所忽视。直到有了1812年战争的教训，人们才从切身体验中，对实行保护制的重要性提高了认识。战争结束后，英国商品潮水般涌入美国市场，廉价倾销，脆弱的美国工业难以匹敌，横遭其害，许多规模小、效益低的工厂纷纷倒闭，有着切腹之痛的制造商们惊呼：英国人正在摧毁美国经济。他们渴望得到联邦政府的保护，筑起一道足以抵挡英国商品入侵的关税壁垒。中西部和南部的农业集团，由于1815年英国颁布《谷物法》，[④] 外国谷物被排斥于英国市场之外，造成了美国剩余农产品外销困难，土地和农产品价格猛跌，迫使他们更多地把目光移向国内，希望通过保护关税制度，促进民族工业的发展，以便建立和扩大足以吸收本国剩余农产品的国内市场，因此，他们也成为保护制度的积极拥护者。

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第503页。

② William N. Chambers, The Democrats, P. 25.

③ 同上。

④ 此法是托利党政府为保护土地贵族和富裕农场主利益而颁布的。该法规定：按照英国国内市场价格，每夸特小麦低于80先令时，禁止外国谷物进口。

总之，出于自身利益和国家利益的考虑，全国几乎每一地区、每个阶级和阶层，都盼望从保护制度中得到好处。1816年关税法得以顺利通过，或许正是由于适应了上述要求。该法案规定：对绝大部分羊毛、棉花和铁制品等征收进口税25%，纸张、皮革和帽子税率提高到30%，其他日用商品税率为15%。① 对美国不能制造的商品则征收特别关税。这个关税条例，是美国保护关税运动的真正的开始和第一个成果。当时，许多有远见的政治家和政论家，纷纷命笔撰文，从理论上论证保护制度的必要性。他们指出，盛行于欧洲的亚当·斯密等人的自由贸易学说不适合美国的国情，应当加以摒弃，弱小国家必须利用保护关税这个武器，才能抵御外商的侵害。这些人的理论宣传，对保护运动的稳步发展起了重要作用。

所谓"国内改进"（internal improvement）是指由联邦政府出资兴办大型公共工程如修筑公路、开凿运河等，以改善国内交通和运输条件。这是促进国内经济交流，开拓国内市场必不可少的措施，是对保护制度的一个重要补充。美国建国伊始，就兴起了向西部地区移民和开发西部自由土地的西进运动，仅1810－1820年间，阿巴亚契亚山以西各州和各领地的人口就增加了一倍。随着一批批移民的陆续迁入和拓荒者们的辛勤开发，西部农业迅速发展起来。然而除了少数几条可资航运的河流外，陆路交通仍然只靠崎岖难行的"印第安人小道"和有限的几条大车道，剩余农产品的外运难一直是西部农业发展的一大障碍。1812年战争后东部工业革命的勃兴，也尖锐地提出了原料供应和销售市场问题。这样，改善国内交通，发展国内贸易、促进工农业之间和各地区之间的经济交流，便日益成为繁荣经济和国家倡盛的当务之急。

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 92.

内陆交通问题早就引起联邦政府、州政府以及有关人士的关注。18世纪90年代联邦党执政时期，就采用由私人公司承揽、州政府发给特许证并提供一定资助的方式修筑了一些“收费公路”（也称“纳税道路”）。东部沿海地区也用同样方法开凿了一些较短的运河。民主共和党执政后，杰斐逊的第一任财政部长艾伯特·加勒廷在1808年4月4日向国会所作的关于“国内改进”的专题报告中，曾全面论证过改善运输条件对于加强国防、促进全国团结和经济发展的重要意义，并提出了修筑公路和运河以改善南北之间和东西之间交通运输状况的具体计划，建议联邦政府参与“国内改进”工程，用出售西部公共土地所得予以资助。杰斐逊在1806年，也曾签署过国会批准的关于修筑“康伯兰大道”的计划。[①] 麦迪逊总统在1815年12月5日的年度咨文中，热心地敦促国会对需要“国家管辖和国家资助”的国内改进工程提供资金。1812年战争后的现实需要，更容易使人们在这个问题上取得共识。因此，国内改进计划的实施，虽曾涉及到一些宪法争论，也遭到个别地区某些人的反对，但总的说来阻力不大。

由于得到国内多数人的拥护，门罗总统任期内在推行保护关税政策和国内改进计划方面取得了一些显著成绩。他坚决贯彻执行了1816年关税法，此后，对需要特殊保护的某些幼弱工业部门的关税税率一再提高。根据1818年的关税法，政府对生铁采取了进一步保护措施，并继续延长棉花和羊毛25%的进口税率。1824年的关税法，再次提高税率，毛纺织品的进口税率提高到30%（翌年又增至33.3%）。他还拨出巨款修建国家公路、开凿运河，大大改善了东西水陆交通，沟通了东部工业区与西部农业区的联系。

1824年3月，亨利·克莱在国会的著名演说中，从理论上系

① 参阅福克纳：《美国经济史》，上卷，第343－344页。

统地阐明了保护制度和国内改进对于保障美国民族工业的生存和发展，建立和扩大国内市场以及使美国摆脱对欧洲的经济依赖，走上独立发展道路的重要意义，并将这些政策统称为“美国体系”。作为一种经济发展路线，“美国体系”既是对汉密尔顿经济思想的继承和实践，又是在新形势下对它的扩充和发展。这些政策的实施，对促进国家繁荣和资本主义经济的发展起了重要作用。

二、约翰·马歇尔的国家主义司法判决

“美国体系”和其它一些全国性公共政策的制订和实施，都需要正确处理联邦权与州权、国家整体利益与地区性局部利益之间的关系，需要为其提供必不可少的司法保证，这是至关重要的政治条件，否则，就会受到不必要的干扰和掣肘。在这些方面，最高法院首席法官约翰·马歇尔在这个时期所作的一系列司法判决，确立了多项国家主义的司法原则，在很大程度上扫除了推行“美国体系”的司法障碍。

（一）国家主权问题的澄清：

1787年宪法有一个重大缺限，就是没有明确国家主权所属问题，因此，在主权问题上长期存在双重主权论、主权在州论等不同解释。某些人常常在这个问题上搞实用主义，打起各州享有充分的主权这面旗帜，谋求集团的或地方的偏狭私利，在政治上造成了许多麻烦。“和谐时期”在推行“美国体系”的时候，又遇到了这个问题。1817年开业的“第二合众国银行”，被认为是“美国体系”的一条财政韧带。由于它在各大城镇设有分行，与各州利益发生矛盾。1819年马里兰州议会决定对巴尔的摩分行发行的票据课征重税，合众国银行拒绝缴付，上诉到最高法院审理，此即“麦卡洛克控诉马里兰州案”。马里兰州的诉讼代理人

援引杰斐逊1798年《肯塔基决议案》中阐述的主权在州论进行辩护，因此，这个案件实质上涉及到了国家主权所属这一重大原则问题。马歇尔对此案的判决词中，作出了如下结论："联邦政府因此断然是，而且真正是一个属于人民的政府。它在形式上和实质上都是从人民中产生出来的。它的权力是由人民授予的，并直接对人民和为人民的利益而行使。"[①] 这段判决词，言简意赅地阐明了国家主权理所当然地应为合众国人民集体所拥有，而非为各州分别所拥有。这是对国家主权所下的一个经典性的定义，它从根本上推翻了州权理论的依据，因而具有重大的政治意义。

（二）"默示权力论"的经典性表述：

"麦卡洛克控诉马里兰州案"还涉及到合众国银行是否符合宪法这一原则问题。这其实是昔日汉密尔顿和杰斐逊曾经争论过的一个老问题。该案诉讼双方提出的宪法理论依据也均属过去"从严"与"从宽"解释宪法的老调重弹。然而，马歇尔法官却借助于此案的判决，对一个影响深远的宪法理论——"默示权力论"作出了最简洁的概括和经典性的表述："假定目的是合法的，假定它是在宪法的范围以内，那么，一切手段只要是恰当的，只要显然适合于该目的，并非被禁止的，而是与宪法的文字和精神相一致的，那就是符合宪法的。"[②] 这个"默示权力论"为日后扩大联邦权、抑制州权提供了理论依据。

（三）联邦至上原则的确立：

在1821年"科恩斯控诉弗吉尼亚州"[③] 一案的判词中，马

① 转引自塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第507页。

② Francis N. Stites, John Marshall: Defender of the Costitution, (Boston, Toronto, 1981), P. 131.

③ 哥伦比亚特区的科恩斯公司根据国会通过的法案向弗吉尼亚州诺福克市发售奖券，但该州法律禁止发售此类奖券，被州法院定罪并罚款。科恩斯上诉联邦最高法院，弗吉尼亚州否认最高法院对本案有任何管辖权。马歇尔对此案作了判决。

歇尔明确地申明了美利坚合众国是只有“一个民族”和“一个政府”的统一国家，联邦政府有权合法地统辖其境内的所有个人和政府。在其它一些案件的判词中，他又确认联邦国会在管理对外和对内贸易方面享有全权，把“贸易”的涵义解释为一切种类的“交流”；重申并确认了1789年的《法院法》授予最高法院享有司法复审权[①] 的合法性和有效性，等等。这些重要判词，明白无误地确认了中央政府在全国性政治生活和经济活动中居于至高无上的地位。

马歇尔在这个时期的一系列判决，在司法领域对国家主义理论作了最充分的阐述。其目的都在于扼制极端州权主义和分离倾向，扩大和加强联邦政府的权力和权威。在实践效果上，虽有牺牲各州利益和压制民主的消极一面，但其进步作用和积极影响是主要的，应当加以肯定。近而言之，马歇尔这套理论直接为被称为“美国体系”的那些国家主义经济政策提供了司法屏障和法律保证；远而言之，它又为美国今后的经济发展提供了宪法依据。美国学者指出：马歇尔的判决书：“对各州的主权业已给予致命的一击”，[②] 从此之后，“拥护‘美国体系’的那些国家主义者，就再也没有理由设想自己的计划会遇到任何司法方面的障碍了。”[③]

对于马歇尔这些国家主义的司法理论，那些跟不上时代前进、死抱着老信条不放的民主共和党人（包括年迈退隐的杰斐逊在内），忍耐不住他们的愤怒，不时加以谴责和攻击，然而，颇识时务的门罗总统却顺其自然，不表异议，不加微词。

---

① 该法案授权最高法院有权复审和撤销各州法院作出的与宪法相抵触的判决。

②③ J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第315，314页。

三、"门罗宣言"的发表

如果说亨利·克莱设计了名之为"美国体系"的经济路线，约翰·马歇尔为它提供了司法保证，那么，门罗总统本人则在外交领域为这个年轻国家筑起了一道防护性屏障。有的美国学者认为："战后（指1812年战争后——引者）美国国家主义的一个最突出的表现，是在对外政策上。"[①] 这里所谓"最突出的表现"，显然是指《门罗宣言》[②] 的发表。对于《门罗宣言》，国内外史学界历来存有歧见。对其进行全面评价不是本书的任务，我们只想从美国政治发展史的角度，考察一下它的性质和作用。

从国内政策和外交政策的关系来看，《门罗宣言》虽具有侵略拉美的野心，但当时其主要倾向是防御性的，而不是进攻性的，是出自对欧洲大国干涉拉美事务的担心。对外政策是国内政策的继续。19世纪20年代的美国，尽管工业革命已经展开，但它远远还不是一个资本主义充分发展的强国，仍然是个国力薄弱、经济落后的农业国家，也不具备侵略、干涉和奴役他国的军事力量。这个时期美国所面临的主要任务是发展本国经济。门罗政府推行的"美国体系"，旨在开拓国内市场，推动制造业和农业的发展。而从事国内经济建设，不仅需要有政治稳定的国内环境，而且需要一个良好的国际环境。当时的国际形势，还不能使美国高枕无忧地安心于国内事务。虽然美国赢得了第二次美英战争的胜利，保证了政治上的完全独立，此后，由于推行保护关税

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第316页。

② 1823年12月2日门罗向国会提交的咨文，史称《门罗宣言》。咨文中提出的对外政策原则称"门罗主义"。主要内容是：欧洲国家不得把美洲作为其殖民对象，不得干涉美洲事务，不得把欧洲的政治制度扩展到西半球，否则将被认为是对美国不友好的表现。

政策，也基本摆脱了英国在经济上的控制，但是，美英矛盾并未解决。在拉丁美洲独立解放运动开始后，英国乘虚而入，向这个地区进行经济渗透，破坏美国同拉美地区的传统贸易，美英争夺拉美市场的明争暗斗日趋激烈。拉丁美洲各国独立后，英国迟迟不肯给予外交承认，不能不引起美国的戒备和疑心。1815 年拿破仑帝国灭亡后，欧洲实现了和平。然而，这个和平局面，不是真正的和平，而是一段反动的黑暗时期。欧洲君主国缔结“神圣同盟”，到处镇压革命，复辟反动的封建君主制。神圣同盟染指拉美的危险，1823 年复辟的西班牙王朝卷土重来新大陆的企图，波旁王朝在法国东山再起后妄想在原西班牙殖民地的废墟上建立法属美洲君主王国的野心，以及俄国从阿拉斯加向南推进的可疑动向，这一切对西半球都是不祥之兆。欧洲列强干涉美洲事务的种种危险迹象，足以使美国统治集团深感不安。如果这种野心果真成为行动，美国的独立地位就会重新受到严重威胁，集中力量搞国内经济建设当然也就无从谈起了。《门罗宣言》正是出于这种不无根据的担心，为了避免再遭欧洲列强干涉之害而设置的一道外交屏障。

从美国与拉美独立国家的关系来看，没有足够的历史资料证明美国统治集团有向拉美地区扩张、侵略的意图，相反，却有着同拉美和睦相处的历史记录。19 世纪一、二十年代的拉丁美洲民族独立解放运动，在很大程度上是在美国独立战争胜利的鼓舞和推动下发生的。美利坚民族和拉丁美洲各民族，曾经有着共同的遭遇和共同的命运。对于拉美革命，“在美国人民看来，这完全是 1776 年革命的重演。”[①] 美国的一些政治家，也把拉美先后成立的独立共和国看作是“仿效美国自己的、成功地反叛欧洲的

① J．布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 316 页。

一个专制暴君的同类共和国。”[①] 因而，美国人民和美国统治集团，在拉美争取独立的过程中，曾以不同方式对其表示同情和支持，在他们取得独立战争的胜利之后，又成为在外交上予以承认的第一个国家。《门罗宣言》的字里行间，明显地含有同拉美国家建立睦邻友好关系、维护和发展互利的传统贸易的愿望。[②]

《门罗宣言》的内容本身，也明显地表明了它的性质，《宣言》提出了两个对外政策基本原则：一曰“不再殖民原则”，二曰“不干涉原则”。不允许欧洲列强在美洲进行殖民活动，不允许它们干涉拉美事务，因此，其矛头都是指向欧洲列强的，都是为了防卫。尽管《门罗宣言》后来成为美国对外侵略和扩张的工具，可是在当时，“宣言”的根本宗旨在于为美国争得一个建设国家的和平环境。在美国政治史上，应当把它看作是“和谐时期”占优势地位的国家主义思想在外交领域的一个运用。

“和谐时期”的亨利·克莱、约翰·马歇尔和门罗总统等国家主义的领袖们代表着一种进步的政治倾向。“他们预见到国家会不断成长，经济会发展，社会会进步。要做到这些，就要求有个更有活力的政府来执行更加积极和富于想象力的政策。”[③] 如果说亨利·克莱等人是这些更加“富于想象力的政策”的倡导者，那么门罗总统领导的政府，则是这个“更有活力的政府”。这个时期美国经济发展比较迅速，这与国家政局比较稳定、政治气氛比较和谐、较少受到党派纷争的干扰，以及有一个和平的国际环境都有直接关系。

---

① S. F. 比米斯：《美国外交史》，第二分册，第 219 页。

② 这一点可以从 1824－1856 年间美国与拉美国家签订的一系列友好通商条约中得到佐证。参阅 S. F. 比米斯：《美国外交史》，第二分册，耗 220 页。

③ J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 304－305 页。

第二节 “和谐时期”不和谐

一、和谐局面的打破

门罗总统在上台前后曾数次强调：“政党的存在对自由政体来说并不是必不可少的”[①] “没有政党的存在，我们的政府肯定能存在下去，并且兴旺发达。”[②] 在他看来，由于联邦党的瓦解，绝大多数联邦党党员已皈依民主共和党，从此就可以挖掉党争这个“祸根”，在美国实现无党派政治了。1820 年他谋求连任时，不存在候选人与之竞争，又以只有一票反对的压倒多数重新当选。[③] 似乎他的预言已经实现了。然而，他不懂得，在存在阶级对抗、地区性利益冲突和利益集团矛盾竞争的资本主义美国，企图消除党争只是一种不切实际的幻想。事实上，门罗任内的所谓“和谐时期”并不和谐，它只不过“是一个政治呆滞的间歇期”。[④] 和谐局面没有维持多久，就被新的政治斗争和民主共和党内部的派别斗争破坏了。

① 戈登·伍德：《美国革命激进主义》，第 313 页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 31 页。

③ 1820 年大选共 235 张选举人票，门罗作为唯一的总统候选人获 231 票，3 票弃权，只有新罕布什尔一票投给了约翰·昆西·亚当斯。参见 Richard B. Morris ed., Encyclopetia of American History, P. 192.

④ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 501 页。

打破这种和谐气氛的主要事件是1819年的经济恐慌和1819－1820年的密苏里危机。它们都导致了重大的政治后果，直接影响到美国政党制度的发展。

1819年的经济恐慌是资本主义经济危机在美国的第一次表现，是合乎规律的历史现象。1812年战争后，美国出现了一个经济繁荣时期，资本主义工商业和农业都有长足发展。然而，好景不长，几年之后，一次以金融危机为特征的经济大恐慌降临了。因危机受害最深者主要是西部人，故又称西部大恐慌。经济繁荣时期，由于受到棉花、谷物等农产品和西部土地价格上涨的诱惑，许多土地投机者得到州银行的放贷资助，争相到西部抢购土地，形成一股土地投机热潮。同时，来到西部的广大移民为了发财致富，也不顾自己的支付能力，向州银行贷款大量购买土地。第二合众国银行见有利可图，也慷慨地给东部和西部的投机商和企业创办者们发放贷款。这股抢购风和无节制的贷款热，不可避免地导致了大幅度通货膨胀。本来，第二合众国银行是有能力制止通货膨胀的，然而该银行董事们却在1818年突然决定采取紧缩信贷措施，开始回收贷款，宣布合众国银行和它的各分支行不接受非本行发行的纸币，并要求各州银行用硬币兑回它们发行的纸币。这样以来，迫使许多州银行倒闭，成千上万身负重债的农民、农场主和种植园主不得不将自己的土地抵押给银行。那些无力偿还巨额债款的投机商和企业主，也被合众国银行没收了财产，仅此一举，就殃及50万工人失业。这种残酷无情的现实，委实令人不寒而栗。当时，密苏里州参议员托马斯·哈特·本顿（Thomas Hart Benton）曾说："西部所有繁荣的市镇都抵押给这个金融强权者了。它们任何时候都可能被它吞没。它们已被这个怪物紧紧咬住。一块牛油落进狗嘴里，一吞一咽就下肚了。"①

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第512页。

而正当某些州拿起州权论这个武器企图向合众国银行分行发行的票据课以重税，据以对这个“金融强权者”的霸道行为进行抵制的时候，约翰·马歇尔法官在“麦卡洛克控诉马里兰州”的判决词中断然宣布：一个州无权对合众国银行征税！从而把它的所有受害者置于投诉无门的绝境，对这个“西部魔王”谁也奈何不得。当然，其他一些不利的外部条件，如欧洲对美国农产品需求量下降、纺织品市场缩小等，也是这次危机的根源之一。但是，第二合众国银行为了其少数股东的私利，不是雪中送炭，而是火中取栗，却是酿成金融大恐慌的直接原因。

1819年经济危机的政治影响是不容忽视的。危机过后的萧条一直持续到1824年，其危害为人们长期所感受。尤其是西部人，对那个“西部魔王”的愤怒情绪久久不能平静。他们几乎普遍认为，第二合众国银行是制造恐慌的“罪魁祸首”，这场灾难完全是由操纵该银行的老板和垄断其股分的东部股东们加在他们头上的，因而，心中深深地埋下了仇恨“东部垄断”的种子。从此以后，西部形成了一股不可等闲视之的政治力量，他们这种反东部垄断的情绪不断地在国家政治生活中表现出来。这次危机在合众国东部与西部之间刻下了一道纵向裂痕，它不仅是民主共和党走向公开分裂，而且是酿成新的党争的重要原因之一。

密苏里危机是建国以来南北两种社会制度的第一次公开冲突，是北方资产阶级和南方奴隶主争夺国会控制权的政治斗争。宪法规定，国会众议院议员按照各州人口比例选出，参议院议员则不分大州小州一律由各州议会选派两名。建国后随着领土的扩张，不断由新州加入联邦。由于新州交替以自由州和蓄奴州加入，故直到1819年亚拉巴马加入联邦后，自由州和蓄奴州数量相等（各11个），使南北双方在参议院的代表比例仍保持着平衡状态。密苏里领地原是1803年购入的路易斯安那的一部分，到

1817年该领地居民人口已达6.6万人。[1] 1818年12月，它向国会提出申请，以蓄奴州加入联邦。于是，围绕着密苏里建立自由州，还是建蓄奴州的问题，潜伏了近30年的南北两种制度的矛盾突然尖锐起来，引发了北方资产阶级与南方奴隶主之间的一场激烈冲突。1819年2月，来自纽约州的共和党众议员小詹姆斯·塔尔梅奇（James Tallmadge，Jr.）提出一项修正案：禁止再向密苏里输送奴隶，解放该领地的现有奴隶，今后奴隶所生子女年满25岁时，一律成为自由人。塔尔梅奇提出反对奴隶制扩张的修正案，完全出于道德动机，[2] 而国会中的多数议员，却把它看作一个争夺国会控制权的政治问题。北方资产阶级支持塔尔梅奇修正案，南方奴隶主则坚决反对。双方唇枪舌剑，各执己见，互不相让，展开激烈论战。北方人认为，企图在密苏里建立蓄奴州意在增加南部的表决权，这是对北部的政治侵略。他们发出警告：如不击败奴隶制就实行分离；南方人则坚持，禁止密苏里的奴隶制是公然侵犯其在西部地区拥有活人财产的权利，他们也以不达目的就脱离联邦相威胁。这场争论由联邦议会扩及到州议会，又在全社会范围内展开。两大派都利用报刊宣传、召开群众大会发表演讲等方式争取舆论支持。但在第十五届国会期间，这个问题未能获得解决，塔尔梅奇修正案在众议院以微弱多数勉强通过，却因在参议院遭到否决而被搁置。1820年1月，第十六届国会就密苏里问题进行第二次辩论。此时适逢脱离马萨诸塞的缅因地区申请单独建州，加入联邦，给双方妥协提供一个机会。南部参议员们提出：缅因脱离马萨诸塞作为自由州加入联邦，作

① 根据1787年《西北条例》规定，凡新领地人口满6万人时，有资格建立新州并申请加入联邦。

② Keith I. Polakoff，Political Parties in American History，P. 97.

为交换条件，密苏里以蓄奴州加入联邦。[1] 北部参议员提出修正：以北纬36°30′为蓄奴州与自由州的分界线，此线以北的合众国领土，永远禁止奴隶制。最后双方各自作出让步，终于通过了以上述内容为基础的《密苏里妥协案》（Missuri Compromise）。这场危机虽然以妥协方式渡过，暂时调和了南北矛盾，但它预示了一个令许多政治家十分担忧的不祥兆头：奴隶制扩张问题“大有将联邦横割为南、北两半的危险。”[2] 一位佐治亚州的国会议员说，塔尔梅奇已经‘点燃了即使倾全部大洋之水都难以熄灭的大火，这火只有血海才能扑灭。’”[3] 紧接着1819年经济危机造成的东、西断裂而来的这种南、北横割的危险，预示着不断加强的地区性利益冲突，将成为国家政治生活中的一个重要因素，它不仅会改变人们对国家政策的态度，而且必然加剧民主共和党内部的派系斗争并促使其走向分裂。

二、民主共和党的分裂

事实的发展果然证明了这一点。20年代后的形势变化，改变了过去绝大多数人支持国家主义，拥护“美国体系”的和谐局面。1819年经济恐慌和密苏里危机之后，许多人开始反对“美国体系”。首先是西部农民和农场主，他们从切身体验中感到，“美国体系”是偏袒少数拥有特权的东部集团坑害多数人的，因而转而反对它；其次是南部种植园奴隶主，他们认为“美国体系”是国家主义的体现，它要求一个强大的中央政府，必将对他

① 对于南部参议员提出的这笔交易，一位缅因居民说：这就象一个人拿着一只火鸡和一只乌鸦到市场上，说除非你买乌鸦，否则不卖火鸡。Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 98.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第513页。

③ J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第339页。

们赖以生存的蓄奴制构成威胁。所以，从 20 年代起，南方人就“有意识的采取维护州权和自由放任作为捍卫奴隶制的屏障”。[1]而其他地区的广大工人、农民等下层劳动人民，由于“美国体系”促进了投机性资本主义经济发展使他们的生活每况愈下，“对 1815 年以后迅速变化着的社会感到威胁，对一些资本主义机构赋予少数上层人物的种种特权感到愤恨”，[2] 因而，也对它产生了强烈的不满。许多老共和党人则坚持传统的杰斐逊原则，组成政治小集团，反对国家主义和“美国体系”，如托马斯·里奇（Thomas Ritchie）领导的里士满集团和马丁·范布伦（Martin Van Buren）领导的纽约坦慕尼协会。[3] 二者结成类似当年杰斐逊建党时期的“弗吉尼亚—纽约同盟”，从事政治活动。所有这些“不和谐”因素，使民主共和党再也无法维持昔日的内部团结，各派争夺总统职位的斗争终于使这个党的分裂表面化了。

1824 年总统选举是民主共和党公开分裂的开始和标志。这种分裂明显地表现在以下两个方面：

（一）国会党团提名总统候选人核心会议的瓦解，导致了总统候选人提名的多元化。民主共和党国会党团提名总统候选人的核心会议始于 1800 年大选。此后，在整个“弗吉尼亚王朝”执政时期，该党的总统候选人都是由核心会议提出的。这个办法在联邦党和民主共和党竞争时期，是完全必要的。它对于集中全党力量支持一个候选人以保证其在竞选中获胜起了重要作用。但是，进入“和谐时期”以后，由于不存在在野党的挑战，选举人团内部也不再有党争，核心会议的性质就发生了根本变化，“最初只是提名机构的核心会议实际上就变成了有选举实权的机构

① 《美国民主党史》中译本，第 78 页。
② 《美国民主党史》中译本，第 76 页。
③ 后来该协会曾长期操纵纽约市政，成为民主党的大本营。

了。"[1] 继续实行这个办法，无异于少数人垄断总统人选，其反民主性是显而易见的。因此，不断遭到人们的抵制和攻击。早在1824年大选前，许多州就不再理睬什么核心会议，自行其是，提前推出了本州所中意的总统候选人，如1822年，田纳西州提名安德鲁·杰克逊（Adrew Jackson），肯塔基州和密苏里两州提名亨利·克莱；1823年，马萨诸塞州提名约翰·昆西·亚当斯，[2] 北卡罗来纳州提名约翰·卡尔霍恩，南卡罗来纳州则提名威廉·克劳福德（William H. Crawford）。待到1824年2月党的核心会议召开时，多数议员拒绝出席，以致于参加会议的议员只占议员总数的1/4强，根本不足法定人数。这情况表明，核心会议已告瓦解。虽然这次核心会议勉强提出了威廉·克劳福德为党的正式总统候选人，但此人威望不高，遭到其他候选人的猛烈攻击，加以竞选过程中又出师不利，突然中风瘫痪，一批支持者失望而去，取胜艰难。这次大选竟然同时提出五个总统候选人，说明民主共和党已经分裂为相互对立的五个派别。核心会议的瓦解，总统候选人提名的多元化和分散性，标志着民主共和党再也不是一个统一的全国性政党而陷于四分五裂了。

（二）1824年总统选举的票数分散，使选举落到了众议院手里。

上述五个总统候选人中，除卡尔霍恩之外，[3] 其余四人均参加了总统竞选，以至于被历史学家称之为"一次多党派选举"。[4] 选举前，人们普遍担心，由于没有一个人会压倒他人而取胜，选举可能落到众议院手里。选举结果揭晓后，果然不出所料，投票

---

① 《美国民主党史》中译本，第64页。

② 约翰·昆西·亚当斯是约翰·亚当斯的儿子。以下简称小亚当斯。

③ 因其他四派一致同意推举卡尔霍恩为副总统候选人，并应允他为下届总统，故卡尔霍恩未参加竞选。

④ William N. Chambers, The Democrats, P. 27.

极为分散，四个候选人所得选举人票均未过半。[①] 按照 1804 年生效的宪法第 12 条修正案规定，凡遇有候选人得票不超过半数时，应交众议院投票表决，在得票最多的三人中决定一人为总统。[②] 结果，小亚当斯当选为美国第六任总统，约翰·卡尔霍恩为副总统。

导致民主共和党分裂的基本原因是：19 世纪 20 年代东北部的资本主义经济、南方的奴隶制种植园经济和新开发的西部地区的农副业经济都有了迅速发展，东、西和南、北之间地方性利益冲突的不断加强，在关税、国内改进等重大问题上的分歧日益加剧，民主共和党内部各派之间争夺总统职位的斗争日益激烈。归根到底，这种分裂是资本主义向深度和广度发展的结果。是这个发展所引起的阶级关系的新变化和统治阶级内部各种政治力量重新调整的结果。民主共和党的分裂，结束了短暂的“和谐时期”，开始了内战前政党斗争的第二时期——国民共和党与杰克逊民主党对立时期。

① 当时，共有选举人票 261 张，杰克逊得 99 票，亚当斯得 84 票，克劳福德得 41 票，克莱得 37 票。

② 这种情况是迄今美国历史上唯一出现的一次。

第四章　国民共和党与杰克逊民主党的角逐（1824－1836年）

第一节　两党对立概述

一、国民共和党约翰·昆西·亚当斯执政

1824年大选，民主共和党内部派系之间分化、组合的结果，产生了两个新的全国性政党。小亚当斯一派与亨利·克莱一派结成政治同盟，称“亚当斯·克莱同盟”。他们另起炉灶，组建了一个新政党。因该党成员多为年轻一代共和党人，故名之为“青年共和党”（Young Republican Party），1825年又改称“国民共和党”（National Republican Party），该党的实际领袖是亨利·克莱。亚当斯当选后，基本执行昔日联邦党的政策，引起反对派怨恨。安德鲁·杰克逊一派与约翰·卡尔霍恩一派[①] 结成另一个政治同

① 卡尔霍恩1824年由国家主义者转变成一个极端州权主义者，成为南部种植园奴隶主的代言人。

盟，称“杰克逊—卡尔霍恩同盟”。他们发誓要在下次大选中与青年共和党一决雌雄。因他们自称是杰斐逊的忠实信徒，真正的共和党人，故仍称民主共和党。1828 年后改称民主党（Democratic Party），[①] 该党的实际领袖是安德鲁·杰克逊。

这两个新党的社会成分和阶级分野比较复杂。在两党内部都可以发现既有旧日的民主共和党人，也有旧日的联邦党人。例如，小亚当斯原为联邦党人，后来转而支持杰斐逊，成为一名不坚定的共和党人，亨利·克莱原来就是联邦党人。而旧联邦党的詹姆斯·布坎南（James Buchanan，1856 年当选为总统）却加入了杰克逊的民主共和党。大体说来，北部新英格兰的联邦党残余分子加入了国民共和党；南部的旧联邦党人参加了杰克逊民主党；中部则分别加入了两党。因此，两党实际上是你中有我，我中有你。从它们与旧政党的继承关系上看，国民共和党是联邦党的后裔，杰克逊民主党则是杰斐逊共和党的后裔。从它们各自代表的阶级利益上看，国民共和党代表东北部和中部工商业资产阶级和部分与北部有联系的南方奴隶主的利益，杰克逊民主党则是纽约商业集团、旧南部种植园主、西南部新兴植棉奴隶主、西部农场主和边疆农民以及城市贫民间的不稳定的政治联盟。

这两个全国性政党的产生，把美国带进了一个新的党争时期——国民共和党与杰克逊民主党对立时期（1824－1836）。这个时期历时 12 年。前四年国民共和党领袖小亚当斯执政，后八年民主党领袖安德鲁·杰克逊执政。这个时期两党争夺的焦点，集中于争取总统职位。在国内政策上，两大政党之间，甚至有时在各党内部，都存有深刻分歧，不断地发生冲突和斗争。这个时期的党派斗争，主要是围绕着关税问题、国家银行问题和国内改进

---

① 为了同后来的民主党相区别，本书把 1824－1836 年的民主党称杰克逊民主党。

问题进行的。

在国民共和党人小亚当斯执政时期，凭借他们掌握国家政权的优势，极力推行国家主义政策，支持第二合众国银行、保护关税和用联邦政府开支实行各项国内改进。例如，小亚当斯政府利用第二合众国银行，给私人企业以大量资金补贴，对私人铁路公司给予慷慨的土地赠予，由联邦政府出资加紧在国内修筑国家公路和运河等。在关税问题上，小亚当斯总统签署了1828年关税法，大幅度提高了进口商品的关税税率。杰克逊的民主党则站在反对派立场上，反对国家银行，反对保护关税，反对动用政府拨款搞“国内改进”，主张修筑公路、运河和铁路均应由各州颁发许可证并予以资助，联邦政府不得干予其经营或分享其盈利。

二、民主党安德鲁·杰克逊执政

1828年大选时，民主党人为了把他们拥戴的“老山胡桃树”(Old Hickory)[①] 安德鲁·杰克逊送进白宫，在全国范围内建立了党的各极组织，开展了声势浩大的竞选运动。结果，杰克逊以压倒优势击败谋求连任的小亚当斯，当选为美国第七任总统。约翰·卡尔霍恩当选为副总统。

杰克逊是美国历史上第一个出身于西部圆木小屋[②] 的总统，也是第一个借助公众支持而不是借助于政治团体支持而当选的总

① 1813年，杰克逊率军“征剿”西南边疆上克里克印第安人。当时他正患痢疾，不久前与人决斗时胳膊又负重伤，但他不顾伤痛，毅然亲临前线，指挥战斗，身先士卒，英勇冲杀，表现了非同寻常的坚强，因此，获得了“老山胡桃树”这个绰号。

② 圆木小屋是西部地区拓荒移民居住的房子，美国人一般用出身于圆木小屋形容某人出身贫寒。杰克逊出身于南卡罗来纳州的一个贫苦移民家庭，后来发迹，步步升迁。

统。杰克逊的当选，除了受到该党所代表的有产阶级的拥护外，还得到了广大工农群众的支持，特别是得到了西部小农的支持。美国民众之所以支持杰克逊，不仅在于希望他上台后进行民主改革，以满足自己的政治经济要求，还在于杰克逊本人具有特殊的魅力。他是一个凭着个人奋斗而获得成功的典型。从默默无闻到享有盛名，从出生于圆木小屋到当选合众国总统，这对千百万普通劳动者在心理上是个莫大鼓舞。《美利坚合众国的成长》一书写道："杰克逊不是穷人的维护者，甚至也不是'普通人'的维护者。但他们都很喜欢他，因为他的经历实际证明，一个在圆木小屋里出生的人也能够发财致富，并成为合众国总统。"[①] 杰克逊在第二次美英战争中在新奥尔良立下的奇功，[②] 又是美国人英雄气概的象征。马克思说："安德鲁·杰克逊将军实际上是最后一个由于个人地位重要而当选的美国总统。"[③] 这一切，使杰克逊成为蜚声政坛的风云人物、美国政界的一颗新星。

杰克逊蝉联两届，在任八年。在他任内，他代表新兴资产阶级利益，反对"垄断"，提倡自由竞争，反对特权，提倡参政权利"机会平等"；反对分裂，坚决维护联邦统一。他在政治、经济等各个领域进行了一系列改革，人们通常把这些改革称为"杰克逊式民主"。杰克逊的后任者们，从马丁·范布伦直到内战前最后一个民主党总统詹姆斯·布坎南，都在不同程度上继承了这些改革的成果，使"杰克逊式民主"在美国政治舞台上实施达 1/3 世纪之久。由于杰克逊做出了开创性的贡献，历史学家们用他的姓氏把这个时期命名为"杰克逊民主时代"。

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 547 页。

② 1815 年 1 月 8 日，杰克逊将军在新奥尔良保卫战中大败英军，此役为 1812 年战争中美军获得的唯一大捷，它使杰克逊成为"全国最受欢迎的人"。See David K. Bruce, Sixteen American President, (Indianapolis, New York, 1962), PP. 181 - 182.

③ 《马克思恩格斯全集》，第 15 卷，第 401 页。

杰克逊在任八年内，党派冲突连绵不断、错综复杂，斗争不仅在国民共和党与杰克逊民主党之间，而且也在民主党内部展开。斗争最激烈的问题，是当时两个最敏感的问题——关税纠纷和银行问题。围绕这两个问题的争论和斗争，都已远远超出经济范畴而带有尖锐的政治斗争性质。

第二节　关税纠纷和“国会法令废止权”

一、关税纠纷

一个工业发展薄弱的国家，采取保护关税政策，抵御外来廉价商品的倾销，这本来是维护本国民族工业健康发展的一种政策手段。可是在美国，由于其经济地理的特殊性，不同的经济区域从自身利益出发，对关税问题的态度存有很大差异。北部工业资产阶级因敌不过欧洲进口工业品的竞争，要求国家实行高关税政策，维持稳定的国内市场，以保护美国制造业的发展。中部和新西部的农场主和拓荒农民认为，保护关税发展工业可以保证剩余产品销路和提高其价格，也强烈要求提高关税。南部种植园奴隶主则不然，他们生产的棉花2/3以上输往欧洲，其所需的工业制品，80%以上依赖从欧洲（主要是英国）进口，加之，南方也没有什么工业需要保护，因此，他们要求低关税或自由贸易。19世纪20年代后，随着北部工业革命的蓬勃展开、南部植棉业种植园经济的发展和西部地区的农业开发，围绕着关税问题的地区性纠纷越来越尖锐。而且，经济变动引起了阶级关系和党派斗争的复杂化，关税问题常常成为某些政治集团进行政治斗争的工

具。1828年关税法就是地区性经济冲突与政治斗争扭在一起的一个典型例子。

1828年大选前，杰克逊民主党的政治家们为了把他们拥戴的“老山胡桃树”送进白宫，以关税问题为筹码，在国会中玩弄了一个颇为高明的计谋：他们料定，在任何情况下，新英格兰各州都会投小亚当斯的票，南部各州则肯定投票支持杰克逊，在即将到来的选举中，起关键作用的是中部和西部各州的选票。1828年，民主党议员们拟定了一个税率很高的关税法案，将大麻、羊毛、生铁等原料产品的进口税率提高到50%，而毛纺织品税率只提高到45%。这是一个有利于中、西部而不利于新英格兰的税率。杰克逊党人预测，该议案将会遭到新英格兰各州的强烈反对而遭到国会否决，这样，就可以把失败的责任归咎于小亚当斯，使其开罪于中、西部各州，从而把中西部的选票拉到杰克逊一边来。3月4日众议院讨论该议案时，马丁·范布伦和卡尔霍恩操纵中部和南部联盟否决了新英格兰人企图修改议案的每一项动议。然而，令杰克逊派吃惊的是，付诸表决时，新英格兰各州议员们虽然认为该议案有缺陷，但因它包含了保护性原则，还是投了赞成票。结果，4月23日，该议案在众议院以105票对94票获得通过。5月3日，参议院也以26对21票予以批准。由于杰克逊党人满足了中、西部各州所要求的高关税税率，故他们在大选时投票支持杰克逊。小亚当斯总统签署了这个法案，却帮了他的政敌的大忙。结果，杰克逊党人巧妙地利用关税问题把小亚当斯逐出了白宫。对此，国民共和党的丹尼尔·韦伯斯特(Daniel Webster)不无辛酸地说：“它的敌人把他们认为会使它变得难以下咽的不管什么调料都给它加了进去，它的朋友不顾它掺了毒药而一口服了下去。”[①] 由此可见，围绕着1828年关税法

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第554页。

的制定和批准的这场纠纷，实质上已不单纯是什么关税之争，而是杰克逊民主党和国民共和党政客们所进行的一场选票争夺战。约翰·伦道夫（John Randolph）说的好，“这个法案没有涉及任何种类的制造业，而是制造了一个美国总统。”[①] 有的美国史学家称这个税法是“政客税率”，[②] 可谓一语道破本质。

1828 年税法是内战以前税率最高的一个关税法案，它将进口关税率平均提高了 61%，[③] 固而引起了一贯主张低关税的南方种植园主，尤其是植棉奴隶主的强烈不满，他们把它看作是国民共和党对整个南方的严重挑战，大肆咒骂它是“可憎的税率”（Tariff of Abominations）。他们认为，征收高额关税是违背宪法精神的。宪法授权国会对其进口商品征收一定比例的关税，目的只是为联邦政府提供必要的岁入，并非为了保护工业。他们抱怨说：国家征收的关税，不仅用于政府财政开支，而且还拨出相当部分用于大都在北方的“国内改进”工程，明显地偏袒北方，是有利于“公民中一个阶级，而牺牲所有其他阶级的利益”。[④] 而提高关税势必使他们消费的工业品价格上涨，增加农作物生产成本，这无异于对南方征收一种特别税，因此，他们认为，小亚当斯的关税政策和“国内改进”政策是为了北方的私利而剥夺南方的一个阴谋诡计，是对南方的歧视。

关税纠纷本来是经济政策之争，但却由此引发了一场十分尖锐的政治斗争。

① Richard B. Morris ed., Encyclopedia of American History, P. 199.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 554 页。

③ Jonathan Hughs, American Economic History, (Dallas, Texas and Okland, New Jersey and Palo Alto, California and Tuker, Georgia and London, England, 1983), P. 168.

④ J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 373 页。

二、国会法令废止权

在反对“可憎的税率”的南方各州中，以南卡罗来纳州最为激烈。其所以如此，是因为当时南卡罗来纳州正处于经济危机和社会不稳定的严重困扰之中。在经济上，由于西部新植棉州的竞争和本州奴隶制经营造成的地力耗竭，已使植棉业无利可图，许多靠植棉发财的种植园主纷纷西迁另觅沃土，造成该州白人人口锐减。1819 年大恐慌和随后几年的萧条带来的棉价暴跌，也对该州打击最甚。这个州的奴隶主把他们的经济困难统统归罪于联邦政府的关税政策和“不公正的”国会立法。除经济问题之外，还有一个令南卡罗来纳奴隶主们难以安眠的社会问题。该州黑人人口远远超过了白人，在沿大西洋稻谷种植区，黑人与白人的比例为五比一。进入 19 世纪以来，南方各州奴隶造反和密谋事件时有发生，使奴隶主们整日生活在焦虑和恐慌之中。1822 年 7 月，南卡罗来纳州登马克·维西（Denmark Vesey）领导的奴隶起义密谋，参加者多达九千人。[①] 本来自密苏里辩论之后，奴隶主们对奴隶制的稳固性就已十分担心，维西事件更使他们大为震惊，对奴隶问题越发敏感。他们认为，该州发生的一切坏事都是由政府和国会的越权行为造成的。“关税法仅仅是联邦篡权的第一个危险迹象。证明保护关税是合法的那些理由，或许以后也会成为国会决定解放黑人的理由”。[②] 为了摆脱困境、捍卫他们的“特殊制度”，他们决心利用极端州权主义对抗霸道的北方佬，打掉那个“可憎的税率”，抵制政府的篡权。

① 参见约翰·霍普·富兰克林：《美国黑人史》，商务印书馆，1988 年版，第 188 页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第 374 页。

1828年总统选举刚刚揭晓，南方奴隶主们立即采取行动，借着攻击亚当斯的政策向新总统杰克逊施加压力。12月19日，南卡罗来纳州立法机关通过8项决议，谴责“可憎的税率”违宪、苛刻、不公，并下令发表了当选副总统约翰·卡尔霍恩匿名撰写的长篇附文《南卡罗来纳申论和抗议》(South Carolina Exposition and protest)。在这个文件中，卡尔霍恩引证1798年杰斐逊和麦迪逊的《肯塔基决议案》和《弗吉尼亚决议案》，阐述了州政府有权废止国会法令的理论。他宣称：美国在宪法制订前各州拥有完全的主权，宪法实施后，主权仍在各州，而且，这个主权是不可分割、不可破坏的。联邦宪法仅仅是各州之间订立的一项契约，联邦政府和国会只是履行契约的“代理人”，它们的权力，是由各主权州授予和限定的。联邦最高法院无权解释宪法。[①] 当着联邦国会制订出超越其权限的法令时，州议会如判定它违反宪法，有权宣布其无效，拒绝在本州境内执行。1828年关税法，已超出了各主权州授予国会的权限范围，应予以废止。这就是卡尔霍恩发明的“国会法令废止权”(Nullification)。这个理论完全否定了宪法的权威性，否认了联邦政府和国会是国家的最高政权机构。这是一种鼓吹分散主义和极端州权主义的理论。它无疑直接威胁到联邦的统一。继南卡罗来纳之后，同年12月30日、翌年2月4日和5日，佐治亚、弗吉尼亚、密苏里州立法机构，也相继通过了对“可憎的税率”的抗议决议。这样，杰克逊总统上台伊始，一个非常棘手的关税问题就摆在了他的面前。

1830年1月，参议院在辩论西部土地和其他一些国家重大政策问题时，关税税率和“国会法令废止权”问题引起了一场针

① 但卡尔霍恩承认，如果国会对一个州的国会法令废止权不予默认，就应提出宪法修正案，再经3/4的州批准而后生效。

锋相对的舌战。南卡罗来纳参议员罗伯特·海恩（Robert Y. Hayne）极力为“国会法令废止权”进行辩护。他详细地阐述了南卡罗来纳人不满的理由，并呼吁西部和南部联合起来，共同抵制北方佬的歧视性行为，甚至还揭新英格兰人的疮疤，指出他们为了本地区的特殊利益，在1812年战争期间也曾开过同样的会议，作出过类似的决议，因而无权责备南卡罗来纳人。马萨诸塞州参议员丹尼·韦伯斯特起而反驳海恩。他用国家主义观点逐条驳斥了“国会法令废止权”的所谓“理论依据”，指出：宪法不是什么各州订立的契约，而是由人民制定并代表人民的；联邦政府和国会也不是什么各州政府的“代理人”，而是代表人民行使权力的至高无上的国家机构；最高法院解释宪法的权威性是适当的，无可非议的；联邦将永远存在，任何分裂它的企图均属叛国行为。海恩的辩护赢得了南方人的同情，但是，没有一个州支持那个具有严重分离主义倾向的“国会法令废止权”。不用说国民共和党人，就连原民主共和党的元老们，也对这种过激理论嗤之以鼻。年迈的詹姆斯·麦迪逊根本否认他和杰斐逊1798年起草的两个决议案含有“国会法令废止权”的理论，也根本否认1787年宪法中有“对这种荒谬反常和无政府式的僭妄”的任何默许。[①] 而韦伯斯特批驳海恩的精采演说，尤其是他在论证维护联邦统一的极端重要性时那种充满爱国主义的激情，则不仅博得了国民共和党人的热烈欢呼，而且在许多民主党人中，其中包括一些南部民主党人中也引起了广泛的共鸣。这个演说还“在民主党内西部和南部之间打开了一道裂痕，这道裂痕扩大了杰克逊和卡尔霍恩的疏远”。[②]

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第555页。

② Richard N. Current, Daniel Webster and the Rise of National Conservatism (Boston, Toronto, 1954), P. 63.

杰克逊总统本人对南方人反对1828年那个“可憎的税率”表示同情和理解，但他不能同意把关税税率高低扯到一个州是否有权抗拒联邦政府这样一个政治问题上来；他尊重州权，认为保留一定的州权有助于防止中央集权和某些人肆无忌惮地滥用权力、贪污腐化，但是，他不能容忍象南卡罗来纳州那样，把州权当成要挟联邦政府和不执行国家政策的理论工具。对于身为副总统的卡尔霍恩，不是协助总统治理国家，而是在背后搞小动作，给总统出难题，杰克逊当然是十分恼火的。但鉴于他们尚未采取公开的反政府行动，杰克逊只好暂时压住心里的火气，静观事态发展。

卡尔霍恩是个素怀政治野心的政客。“和谐时期”他曾是一个热烈的国家主义者。他不仅是1816年和1824年保护关税法案的坚定支持者，而且是亨利·克莱命名的“美国体系”的重要倡导人。1824年选举时，他同争夺总统职位的小亚当斯等四个候选人达成政治交易，为当下届总统而屈居副总统。然而到1828年，他却突然抛弃国家主义转而成为保护关税的反对者和极端州权主义的鼓吹者。当上杰克逊的副总统之后，为了在杰克逊之后争得总统宝座，他在民主党内千方百计争夺地盘，扩大自己的势力，企图通过宣传低关税和州权论讨好南方奴隶主，以便以南方为大本营达到自己的政治目的。他原本指望得到杰克逊总统的支持一展宏图。然而，他错误地估计了形势，也错误地估计了杰克逊总统。1830年4月13日，在纪念杰斐逊诞辰八十七周年的宴会上，卡尔霍恩等人在祝酒词和正式讲话中，故意把他们的“国会法令废止权”说成是符合杰斐逊正统观念的理论，企图使杰克逊予以默认，以造成总统支持他们的假象。不料，杰克逊总统在举杯祝酒时，却怒目盯着卡尔霍恩说了一句美国历史上最富戏剧性和最有历史意义的祝酒词：“我们的联邦—必须而且一定要得到保全!”卡尔霍恩大失所望，脑羞成怒，撕破脸皮回敬总统：

"联邦—次于我们最可贵的自由!"[①] 这次宴会冲突表明，正、副总统之间的矛盾已经表面化了。此后，卡尔霍恩与杰克逊不断发生龃龉，迫使杰克逊不得不改组政府，把卡尔霍恩的支持者赶出了内阁。

1832年7月，杰克逊签署了《分类保护税则》。该法案取消了1828年关税法中那些"可憎的税率"，仅保留了生铁和纺织品的高税率，并把税率恢复到1824年的水平，但南卡罗来纳仍不满意，决定采取公开敌对行动。在卡尔霍恩及其追随者的操纵下，当年11月24日，南卡罗来纳召开全州代表会议，正式通过了一个关于《国会法令废止权》的公告，宣布1824年和1828年关税法"未经宪法授权"因而无效，在本州不具有法律效力，禁止联邦政府官员在本州境内征收关税，如果联邦采取强制措施，该州将脱离联邦。

杰克逊敏锐地看到，从《国会法令废止权》再向前跨一步便是分离。作为合众国总统，在国家面临分裂危险的关键时刻，他毫不犹豫地挺身而出，发誓要"与联邦共存亡"，坚决维护联邦统一。首先，在他1832年12月10日，发布了一个致南卡罗来纳全体人民的总统公告，义正辞严地批驳了"国会法令废止权"所依据的所谓宪法原则，痛斥"分离权"的非法性。杰克逊指出："一个州废止合众国法律的那种权力与联邦的存在不能相容，与宪法的文字明显抵触，为宪法的精神所不许可，与宪法所依据的每项原则不相一致，而且对于宪法为之而成立的伟大目标是具有破坏性的。""合众国宪法所形成的是一个政府，而不是一个同盟；……它是一个全体人民均在其中有代表的政府，直接对人民个人，而不是对各州行使职权。"每个州既然已放弃了许多权力

① Claude G. Bower, The Party Battles of The Jackson Period, (Boston, New York, 1922), PP. 102 - 103.

组成了一个单一国家，“它就不能保存任何分离之权，因为这种分离并非破坏一个同盟，而是摧毁一个国家的统一。”文告宣称：对于那些阻挠法律正当执行的行为，联邦政府有权依照宪法规定对其进行惩罚。[①] 总统文告博得了全国舆论的广泛支持，从而增强了杰克逊击败国会法令废止派的决心。紧接着，杰克逊采取恩威并施的策略，果断而又巧妙地解决了这个大难题。1833 年 3 月 2 日，他同时签署了两个法案：一是《动用军队法案》（the Force Bill）。它授权总统，当司法程序受到阻挠时，可以动用联邦陆军和海军强行征收关税，镇压分裂行动；二是由国民共和党领袖亨利·克莱提出的《折中关税法案》（史称“1833 年妥协税法”），该法案规定：将依次递减进口关税率，十年内降低到 20%。由于南方大多数州表示接受《折中关锐法案》，南卡罗来纳陷于孤立。3 月 15 日，南卡罗来纳代表会议不得不宣布撤销《国会法令废止权》公告，但为保全面子，同时宣布废止联邦国会的《动用军队法案》（实际上此法案已无意义）。这场历时四年多的关税纠纷以三方妥协而告终，每一方都自称胜利者而感到高兴。

关税纠纷作为地区性经济冲突，南部获得了胜利，“1833 年以后，美国进口税步步下降。从 1846 年到 1861 年内战前夕，美国关税大体上保持自由贸易的性质。到 1858 年，平均税率降到 20%；1859 年又降到 19%，以后又降到 18%”。[②] 但在政治上，象卡尔霍恩这样一些个人野心家和南卡罗来纳州的地方主义分子，不惜利用关税纠纷炮制“国会法令废止权”，威胁联邦统一的过激行动，不仅在北部，即使在南部也是不得人心的，其失败是必然的。南方种植园主本是民主党的重要社会支柱，杰克逊总

① 转引自塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 563 页。
② 刘祚昌：《美国内战史》，人民出版社，1978 年版，第 68 页。

统却能顾全大局、申明大义，不为本党内部的恶风邪气所动，不谋党派私利，毅然采取强硬手段，制止了分裂活动，维护了联邦统一，充分表现出了他的政治家风范，因而，这个进步行动，在当时乃至后世的美国人中，都受到了普遍赞誉。

第三节　银行战争

一、银行战争的来龙去脉

杰克逊总统的第二届任期，是美国第二次党争时期党派斗争最为激烈的四年。在此期间，关税纠纷、分离与反分离的斗争与银行问题交织在一起，使得美国政坛上呈现出一派风波迭起、警报频传和枝节横生的复杂局面。由于在银行问题上两党斗争的激烈程度远较其他问题为甚，故美国学者习惯上把这场冲突称之为“银行战争”（The Bank War）。

第二合众国银行（Second Bank of the United States）开业于1817年1月7日。它是在1812年战争结束后，为了解决国家遇到的严重财政困难，由麦迪逊总统亲自倡议、由国会批准颁发营业许可证建立起来的。该银行与第一合众国银行一样，不是后来意义上的国家银行，而是一个金融企业，属于私营官助性质。银行股金共3500万美元，其中政府股份占1/5，其余4/5为私人股东所拥有，英国私人股份也占较大比重。[①] 它被授予许多特权和

① 1832年1月，该行股份分配如下：纽约，31000股；宾夕法尼亚，51000股；马里兰，34000股；南卡罗来纳，40000股；新英格兰，15000股；西部，3000股；欧洲84000股。转引自塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第567页注①。

垄断权，同联邦政府有着一种独一无二的、特殊有利的关系。它充当联邦政府的财政代理机构，但又是合法的“法人组织”，其业务活动完全独立，领导权由银行总裁和25名私人董事所把持，政府除派5名董事外，不得干预其经营；它不向国家纳税，充作政府基金的储存处，但政府所存基金不付利息，只给政府150万美元股份红利作为回报；它推销公债、发放信贷，发行相当于国家通用货币的纸币，对信用、货币和价格水平享有控制权和垄断权，其经济实力无可匹敌，是个令人望而生畏的“金融霸王”；它在各州、各大城市设立分行，垄断全国的金融市场，专横跋扈，牟取暴利，各州政府无权向其征税，奈它不得，[①] 势单力薄的州银行无力与之竞争，相继倒闭；它还利用债务和紧缩贷款等手段，侵吞了西部大量土地，被人称为“西部魔王”；它本是1819年经济恐慌的罪魁祸首，只因有未满期的特许证在手，就连合众国总统也对它无可奈何。人民群众不堪其高利苛贷盘剥之苦，大批中小资产者也深受其害。尤为甚者，1823年尼古拉斯·比德尔（Nicholas Biddle）担任银行总裁后，经常利用它的经济垄断权干预国家政治，进行反民主、反人民的阴谋勾当，更招致普遍不满和怨恨。比德尔在银行内部大权独揽，实行独裁统治，作风专横，以势欺人，扬言他比共和国总统享有更大的个人权威。为了替银行谋求政治庇护和舆论支持，他不惜采用非法手段，拿未付款的公债收买、贿赂政界要人和报纸编辑。比如，他聘请参议员丹尼尔·韦伯斯特兼任该银行的法律顾问，除付以正当报酬外，还给予数万美元赠款。1828年大选时，比德尔为了把支持银行的亨利·克莱送进白宫，幕后收买了几个州，其目的

① 约翰·马歇尔在1819年《麦卡洛克控诉马里兰州案》的判决词中裁定：马里兰州立法机构通过的向合众国银行征税的法律是违反宪法的，是无效的。See Francis N. Stites, John Marshall, Defender of the Constitution, P. 131.

在于反对厌恶银行的杰克逊。总之，比德尔把持下的第二合众国银行，已经成了美国社会经济剥削和反动政治的象征，其罪恶行径为各阶层人民深恶痛绝，人们把这个银行称之为“章鱼”、“魔王”、“怪物”。因此，银行的既得利益者和它的受害者之间，始终存在着尖锐的矛盾。

本来第二合众国银行的经营时限为二十年，1836 年才届满期。可是，1832 年大选前，国民共和党总统候选人亨利·克莱却唆使银行总裁比德尔提前四年向国会提出了一个银行许可证续期法案，企图利用有争议的银行问题，在竞选过程中挑起事端，煽动政治风波，把谋求连任的杰克逊总统置于难堪境地，以达到其取而代之的目的。果然，这个敏感问题激起了一桩公案，触发了一场“银行战争”。

1832 年 1 月 9 日，由乔治·麦克达菲（George McDuffie）[①]领导的一个委员会，将他们起草的第二合众国银行续期法案呈交国会，围绕着合众国银行的存废问题，立即引起了一场舌战。反对派列举银行的种种罪状对续期法案进行了猛烈攻击。2 月 2 日，西部地区的代言人托马斯·本顿在参议院对合众国银行进行了全面控诉。他说：“议长先生，首先，我之所以反对许可证续期……是因为我看到银行是一个权力过分强大的、因而不能为一个自由政府和平等法律所容忍的机构。……其次，我反对它……是因为它的倾向对政府和人民是危险而又有害的，……它倾向于加重财产的不平等，会使富者更富、穷者更穷；会成倍地增加大富翁和乞丐。……第三，我反对它……还因为它给予股份持有者以独占的特权和反共和的垄断。”[②] 银行的支持者们则寻找种种

① 此人是南卡罗来纳的一个有经验的政客。在废止国会法令运动中，他是卡尔霍恩的副手。

② Auther M. Schlesinger, Jr., The Age of Jackson, (Boston, 1946), P. 81.

理由，申诉银行续期的必要性。比德尔为了使他们的提案得以顺利通过，对国会两院议员竭尽拉拢收买之能事，并派出一批说客，到国会走廊和休息室搞游说活动。亨利·克莱满怀必胜信心，赌咒发誓："如果杰克逊否决它，我就否决他！"① 狂妄自负的比德尔也以为稳操胜券，因为他一直相信，"他是一个十分强大的阶级的领袖，这个阶级强大得使杰克逊拥护者们对它采取的任何束缚的企图都是徒劳的。"② 由于他们玩弄了种种政治手腕，又征得了追随卡尔霍恩的国会法令废止派的支持，果然在两院表决此案时如愿以偿。6月11日，参议院以28票对20票获得通过；7月3日，众议院又以107票对85票通过。此时，亨利·克莱踌躇满志，得意忘形。当晚，比德尔家中的庆祝活动经久不散，一直持续到深夜。他们料定，在大选年这个关键时刻，杰克逊决不会拿自己的政治生命作赌注，决不敢冒险否决此案。可是，他们错误地估计了形势，也错误地估计了杰克逊的勇气。

杰克逊是杰斐逊传统的忠实恪守者。在宪法理论上，他始终认为，不论是建立州银行还是合众国银行，都有悖于宪法的授权。1820年，他在田纳西州议会就曾投票反对建立州银行。对于第二合众国银行，他素怀仇恨，认为国家的金融命脉决不可控制在私人企业手中，银行非法享有的特权和垄断权是对平等竞争原则的侵犯。他出身贫寒，体验过民众的疾苦，理解民众痛恨银行恶行的心境。他也深知，1828年正是一股反银行的巨大洪流把他涌入白宫的。因此，在他上任后第一份致国会的年度咨文中，就对设立合众国银行是否符合宪法问题提出了质疑。在1830年的咨文中，他再次对银行表示了谴责。只是由于第一任期内忙于刷新政治无暇他顾，加上银行特许证尚未届满，时机尚

---

① Auther M. Schleringer, Jr., The Age of Jackson, P. 87.

② 埃德温·埃默里等：《美国新闻史》，第150页。

不成熟，才没有触及银行的存废问题。比德尔之流玩弄手腕，提前四年发难，这恰恰给杰克逊搞掉这个“九头怪物”提供了一个极好的机会。

还在国会辩论此案时，杰克逊就立下誓言，决心与合众国银行决一雌雄：“有我杰克逊，就不能让这银行存在；有这个银行，就没有我杰克逊！”① 7月3日当晚，杰克逊收到了国会送来的“合众国银行许可证续期法案”。他对刚从英国归来的马丁·范布伦说：“范布伦先生，这个银行想毁掉我，而我却要毁掉它！”②

1832年7月10日，杰克逊总统毅然向国会递交了他的“合众国银行续期法案否决咨文”，从而把这场“银行战争”推向了高潮。

杰克逊总统在“否决咨文”中，有力地论证了合众国银行的非法性，深刻揭露了它给国家和人民带来的危害，申述了它不能继续存在的理由。咨文最后断然宣布：本总统“认真地考虑了该案，得出结论，该草案不应成为法律。”③

“否决咨文”象一声惊雷响遍全国。痛恨银行的各阶层人士为之振奋，热烈欢呼，拍手称快；银行的支持者们则无不气得暴跳如雷，切齿痛恨。杰克逊的胆大妄为，使亨利·克莱和比德尔等人惊得目瞪口呆。比德尔满腔盛怒地吼道：“这简直象是马拉或罗伯斯庇尔可能会向圣安敦尼堡的暴民发表的一份无政府主义宣言！”④ 丹尼尔·韦伯斯特在参议院对“否决咨文”提出了指控，说什么“这是明显地企图影响穷人去反对富人”，⑤ 并严厉

① 转引自黄绍湘：《美国通史简编》，第115页。

② Auther M. Schlesinger, Jr., The Age of Jackson, P. 89.

③ 《安德鲁·杰克逊对美国银行的否决咨文》，中译文见中国美国史研究会出版：《美国史译丛》1986年第1期（总第10期），第46－49页。

④ Auther M. Schlesinger, Jr., The Age of Jackson, P. 91.

⑤ Auther M. Schlesinger, Jr., The Age of Jackson, P. 92.

谴责总统滥用权力。但是，不论克莱·比德尔如何气急败坏地发泄他们的怒气，他们终归无法在参众两院凑足2/3的多数票使总统的否决无效。

亨利·克莱和他和党徒们原想利用银行之战把杰克逊撵出白宫。然而，由于杰克逊置政治风险于不顾，敢于举起板斧斩杀那个“金融怪物”，为许多人出了压在心头的一股恶气，反倒大大提高了政治声望。“银行战争成功地确立了杰克逊在人民中的威信”,[①] 成为他连任成功的重要原因之一。这实在又为克莱等人始料不及。

比德尔等人初战失利后并不甘心失败，银行许可证续期未果，但距离其失效尚有四年，他仍可利用该银行拥有的政治、经济权力负隅顽抗，继续同总统较量。杰克逊也没有轻敌，他在首战告捷之后，并未鸣金收兵，决定乘胜追击。连任总统后，他连续采取两大步骤，决心将其彻底摧毁。

第一、采用釜底抽薪策略，切断联邦政府与合众国银行的经济联系。大选结束后不久，杰克逊以银行在选举中有“不法行为”为理由，命令财政部长将联邦存款从合众国银行取出，并宣布联邦岁入不再存入该银行。因前两任财政部长抗拒总统的银行政策，杰克逊利用总统免职权相继将他们撤职，任命其顺从者罗杰·塔尼（Roger Taney）取而代之。结果，自1833年10月1日后，联邦岁入分别存入了经过慎重选择的某些属于民主党系统的八十九家州银行。这些银行被反对派称之为“宠儿银行”（Pet Bank)。这项措施大大削弱了银行的经济、政治实力，加速了它的破产。面对总统的步步进逼，死不认输的比德尔奋力反击。他采取收回银行贷款、收缩信贷和减少贴现等措施，人为地制造了一场“比德尔恐慌”，企图以此威胁人们支持银行，迫使总统让

① Auther M. Schlesinger, Jr., The Age of Jackson, P. 115.

步。然而，“他不但没有达到预期的效果，反而使人们（包括许多保守的商业领袖在内）完全相信杰克逊的主张是正确的，并且相信银行的权力对国家是有危害的。”① 比德尔的报复行动也更加激怒了杰克逊，他再次发誓说：“只要我的名字还是安德鲁·杰克逊，我决不会恢复银行存款，决不再给合众国银行颁发许可证，也绝对不给任何银行签发许可证。”② 于是，更严厉的惩罚接踵而来。

第二、在1834－1836年间，大力推行硬币政策，把纸币赶出了流通领域。1835年4月和1836年2月，财政部发出通知，禁止存放联邦资金的州银行发行和接受价值5美元、10美元的纸币，并敦促国会通过了相应的法律。1836年7月，又颁布了《硬币流通法》，明确规定：购买公共土地必须使用硬币，不接受“可折叠的货币”。

杰克逊咄咄逼人的攻势不断给合众国银行以沉重打击，比德尔的反抗措施不得人心，使其更加声名狼藉。到1836年许可证届满时，不可一世的第二合众国银行被置于死地，寿终正寝。杰克逊总统终于打赢了这场“银行战争”。

二、银行战争的影响

“银行之战”是国民共和党和杰克逊民主党对立时期两党斗争最惊心动魄的一幕。它对美国的经济、政治发展，都产生了深刻影响。

对于杰克逊总统“反银行战争”的历史评价，历来是美国学者争论最热烈的一个课题，中国史学界也对此褒贬不一。本书作

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第387页。

② 福克纳：《美国经济史》，上卷，第208页。

者认为，综合考察“反银行战争”的利害得失及其影响，恐怕应当得出如下结论：利多弊少，进步作用大于消极影响。

在经济方面，合众国银行无疑发挥过某些积极作用。在国家财政制度尚不健全和完善的历史条件下，[①] 合众国银行作为联邦政府的财政代理机构，从事发行债券、发放信贷等金融活动，有助于稳定和提高国家信用，有利于促进资金转换和流通。它发行的货币有硬币担保。币值稳定，兑换制度健全，使用方便，流通顺畅、迅速，也起了活跃市场，促进经济发展的作用。然而，问题在于，它的性质不是一个法定的中央银行，而是一个巨大的私营商业性银行。银行的一切经营活动，其根本目的是为一小撮私人股东谋取私利，而不是国家用以进行宏观调控的工具。私人企业代行公共职能，完全不受人民控制，反而被授予许多特权和垄断权，必然弊端百出，出现仗势欺人、以势压人、以强凌弱、为肥己而不惜损公、以经营强权坑害百姓等等恶行，从而造成少数富者更富，多数穷者更穷的严重社会流弊。在资本主义发展的早期阶段，不论是工业、农业、商业和金融业，需要的是自由竞争而不是垄断。自由竞争对经济发展具有推动作用，而垄断则破坏“公平竞争”，阻滞经济发展。合众国银行的经济垄断和特权地位，阻碍方兴未艾的资本主义自由经济和工业革命的顺利发展。杰克逊代表新兴资产阶级的利益，打掉这个排斥中小资产阶级发财致富门路、残酷盘剥劳动人民的合众国银行，是工业资产阶级和美国人民争取经济民主、反垄断、反剥削斗争的一个巨大胜利，是处于上升时期的新兴资产阶级推动历史进步的一个具体表现。

---

① 自联邦政府建立以来，一直没有独立的国库，财政部的地位和权限也没有明确界定，财政部长一直被认为是国会的一个代理人，直到杰克逊任总统时，才明白地告诉财政部长，他是总统下属的一个行政部长。

诚然，杰克逊在摧毁合众国银行之后，没有建立起一个能够控制全国金融的新机构取而代之，因而对美国未来经济发展也带来了一些不利影响，这也是历史事实。但也必须看到，由于各阶级、各利益集团对银行的认识还存在尖锐分歧，建立一个全国性官方银行的历史条件尚不成熟，以致于在整个19世纪，任何一个总统也没有完成这个任务。因此，不能仅仅由杰克逊一人承担这个历史责任。有人认为，杰克逊对1837年经济危机难辞其咎。这种指责有一定道理，但不十分公平。实际上，比德尔为了报复而实行的紧缩措施造成的信贷窘迫，也是加速危机到来的一个重要人为因素。

在政治方面，杰克逊的反银行斗争是“杰克逊民主”的重要组成部分。他在政治领域所进行的一系列改革，同经济领域的改革一样，都是在“杰克逊式民主”原则的指导下进行的。“杰克逊式民主”原则的主要特征是：在承认社会差别的前提下，在政治、经济各领域中提倡“机会均等”、“平等竞争”。第二合众国银行作为一个私人企业，不仅享有普通人不能享有的诸多经济特权，而且还利用这种经济特权干预、败坏国家政治，这与杰克逊的民主原则是格格不入的。因此，杰克逊在经济上反对合众国银行的斗争，在很大程度上也是出于政治考虑，是同他的政治民主化改革结合在一起的。杰克逊“毁掉银行，以不必要的高代价消除了对民主政府的一个潜在威胁”。[①] 另一方面，自19世纪20年代以来，美国人民反对第二合众国银行的经济剥削的斗争，同时又是一场反垄断、反特权、争取政治民主化的群众运动。它既是建国初期美国人民争取民主、自由运动的继续，又是它发展的一个新阶段。杰克逊顺应社会潮流，把他从上面的政治改革同下

① Richard Hofstadter, The American Political Tradition And The Men Who Made It, (New York, 1948), P. 63.

层人民群众的斗争结合起来，依靠人民群众的支持，给那些专横霸道的特权集团以沉重打击，有力地推动了美国政治民主化的进程。因此，杰克逊领导的反银行斗争同他在其他方面进行的一系列民主改革一样，具有毋庸置疑的进步作用。

当然，杰克逊大刀阔斧地进行的反银行斗争，即使在以他为领袖的民主党内也没有获得举党一致的支持，出于各种原因，甚至还引起了相当一部分人的反对，并由此导致了民主党的严重分化和重新组合，使一个比国民共和党势力更强大的辉格党(Whig Party)得以出现，这也是反银行斗争造成的一个重大政治后果之一。

第四节 第二次党争的特点

一、“政客政治”色彩浓厚

第一次党争是在建国初期，由于对联邦政府内外政策存在根本分歧而形成的两大政派基础上形成的。这两大政派起源于国会，因政见不同首先在国会内部形成了两大投票集团，尔后，由这两大对立的投票集团分别组成了两个全国性政党。同时，这两大政党又是在建国初期人民群众掀起的广泛的民主运动的推动下建立起来的。第二次党争则不然，它既非起源于国会，也不是人民运动兴起的结果，而是同一个政党——民主共和党分化瓦解的结果，“是那些建立连横同盟以谋猎获总统职位的政客们处心积

虑的创造物。"①

第一次党争时期的政党领袖和掌握国家权柄的政治家们，几乎都是参加过独立战争的爱国英雄和开国元勋。他们分别领导的联邦党人和民主共和党人，尽管彼此之间存在着根本对立的政见分歧，组织上党派界线分明，甚至进行着势不两立的斗争，但在那时，就连两党的头面人物，党派意识也很浅薄。杰斐逊是民主共和党的创始人，并领导着这个党进行着政治斗争，他却长期没有意识到自己在搞政党政治，是在从事党派活动。一直到门罗总统，还满怀信心地企图取消党争，实现无党派政治。那时，两党的领袖虽然也代表着某些特定阶级和利益集团的利益，但他们主观上都认为自己在为他们所热爱的国家献身。在他们的客观实践中，也很难找到谋取个人私利的行动。不论他们的政治主张如何相左，他们都不愧为伟大的爱国者。因此，这个时期的美国政治有着浓重的"绅士政治"色彩。两党斗争的焦点，集中于国家的发展道路问题，即联邦政府应当执行什么政策，这些政策将产生什么后果，会把国家引到什么方向等。他们也争夺国家控制权，但目的在于争夺国家政策制定权，而不是为了争权夺利。第二次党争就不同了。19 世纪 20 - 30 年代，美国北部、南部和西部地区性经济迅速发展，使得地区性冲突尖锐起来，经济变动也引起了阶级关系的复杂化，这就使得联邦政府很难制定出举国拥护的政策。在这种形势下，就出现了一些专门从事政治和政党活动以谋求私利的"政客"，如象亨利·克莱、约翰·卡尔霍恩、丹尼尔·韦伯斯特等辈。他们提出一些有利于某些州、地区和利益集团的政策主张，建立自己的政治地盘，同其他政客结成连横同盟，并由这些连横同盟形成了两个全国性政党。两大政党虽然在国家政策上仍存在根本性分歧，但这种政策上的分歧常常被用作进行政

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 540 页。

治斗争的工具，而不是争夺的主要目标。[①] 这个时期两党争夺的焦点，是千方百计猎获总统职位。这样，同第一次党争时期的"绅士政治"相比较，第二次党争就具有明显的"政客政治"特点。

二、政治环境更加民主

第一次党争时期，美国的资产阶级民主制度尚处于草创和奠基时期。虽然按照1787年宪法（它本身就带有浓厚的保守色彩）规定的资产阶级民主制的基本框架构筑了政治制度和国家机构，但是，这个时期美国的民主制度，仍然没有超出贵族式民主的藩篱。政治上保守的联邦党人统治时期自不待言，就是民主共和党人执政时期推行的杰斐逊式民主，也不例外。"实际上，早期的'民主'就统治性质来说是贵族的，直到杰克逊时代一直如此。"[②] 杰斐逊党人的民主理论在许多方面与联邦党人相对立，"但是其实践在许多方面始终是贵族的。"[③] 早期民主的贵族性质，主要在选举权和任职权的财产限制和宗教限制；立法机构推选总统候选人、总统选举人和州长；用人制度的"人为贵族制"（联邦党）和"天然贵族制"（民主共和党）等。在这种制度下，"政权牢牢地掌握在不动产所有人手里，不动产所有人实质上就是'人民'。"[④] 这个时期的地方政府和联邦政府，实质上是由不动产拥有者和社会名流组成的"绅士政府"而不是名符其实的"民选政府"。

---

① 如象1828年和1832年的关税纠纷，虽属经济冲突，实质上已成为争夺总统职位的重要手段。

② 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第86页。

③ 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第92页。

④ 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第98页。

第二次党争时期，两党斗争是在更加民主化的政治环境中展开的。资本主义的经济发展，城市人口的增加和领土的不断扩张，加速了美国的民主化进程。尤其是西部新州相继加入联邦，[1] 给美国民主制度的发展注入了新的活力。新州制定的州宪法要比老州的宪法民主得多，不存在选举权和任职权的财产、宗教限制等保守规定。在西部新州民主宪法的影响和推动下，老州大都取消了上述限制，并从地方推及中央，使美国民主制度的发展登上了一个新台阶。其主要表现是：相继废除了选举权的财产限制，实行了白人成年男子普选权，使"选举权普遍从'财产'基础扩大到'成年男子'基础。"[2] 选举权的扩大，大大增加了选民人数，使更多的人得以参与政治。担任官制的财产条件也逐步取消了，为普通人晋升求仕敞开了大门；一些州先后废除宗教考查，向着完全的政教分离跨出了重要一步；众议院议员、州长和总统选举人由各州立法机关推举改为由人民投票选举；总统候选人由两党国会核心会议提名制过渡到召开全国党代表大会提名制，[3] 等等。所有这些变化都标志着美国已经过渡到一个新的政治民主化的阶段。在这种新的政治环境中展开的政党斗争，要比建国初期的党争具有更广泛、更深刻的政治影响。

三、实践性特征

第一次党争具有浓厚的意识形态色彩，第二次党争却更具有实践性特点。联邦党领袖汉密尔顿和民主共和党领袖杰斐逊，都有自己的政治哲学并以各自的政治哲学为理论依据，构筑成了两

① 到1830年，共有九个新州加入联邦，除缅因和佛蒙特之外，其余七个州均在西部边疆。

② 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第98页。

③ 总统候选人提名制度的变化参见本书第十章第三节。

种不同的建国道路和治国方略。这两种不同的政治哲学，又分别成为联邦党和民主共和党的指导思想和理论基础，从而使得联邦党与民主共和党这两大政党的斗争，带有鲜明的意识形态色彩。“弗吉尼亚王朝”时期虽然出现了联邦党与民主共和党的合流，民主共和党为了适应新的形势在许多方面接受了汉密尔顿联邦党的主张，但主要是政策上的接受，而不是政治思想上的皈依。联邦党衰落时期和瓦解之后，它的大批党员转向民主共和党，但也主要是组织上的加入，而不是思想的转变。因此，一直到第二次党争时期，汉密尔顿联邦主义和杰斐逊的民主主义这两股政治思潮并没有因时过境迁而泯灭，它们仍然在新的两党斗争中发挥着重要作用。前已述及，大体说来，国民共和党是联邦党的后裔，他们继承了汉密尔顿联邦主义传统，并赋予它一个更确切的名称——“国家主义”；民主党是民主共和党的后裔，他们以恪守“杰斐逊民主”传统自命，也赋予它一个新的名称——“杰克逊式民主”。然而，人们不难发现，第二次党争时期的两个政党及其领袖们都不大重视理论之争和政治哲学之争，而是更加重视现实政策及其实施效果之争。他们也没有提出新的理论，而是注重将其先辈们的理论付之于实践。比如，亨利·克莱理论上并没有新的建树，只是坚持奉行“国家主义”，提出了“美国体系”这一主张，而“美国体系”所包括的一系列政策——保护制加国内改进等，实质上是在新形势下汉密尔顿发展制造业思想的实践。又如，杰克逊更不是理论家，他领导民主党所进行的各项民主改革，以及那个时代美国民主化进程取得的许多新成就，也是杰斐逊式民主纲领在更广阔范围内的实践。正如美国学者所指出的：“民主的发展从杰斐逊民主开始，但是要在另外一个时候由另一个党来充分实现”，[1]“杰克逊民主在很大程度上实现了杰斐逊民

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第92页。

主要么没有想到实现，要么没有能够实现的思想。”[①]

第五节　杰克逊——政党分脏制的始作俑者

一、政党分脏制的起源和制度化

政党分脏制（The Spoil's System）是西方国家政党发展史上一种普遍的历史现象，其中美国的政党分脏制泛滥最为严重、持续时间最长（1829－1883年），因而也最具有典型性。

所谓“政党分脏制”是指在大选中获胜的总统，把国家的公职作为肥缺分配给本党党徒及其支持者的制度。

美国的政党分脏制包括两个方面的内容：一方面是职位轮换。一个政党竞选获胜后上台执政，大规模地撤换异党党员，把空出来的职位作为肥缺，以在竞选中为本党出力大小为原则，把官职授予本党党徒及其支持者，作为政治上的酬谢，而得到或保住其官职的人，则需把2%的薪金交给本党作为回报（19世纪30年代后为2－7%）。人们称这种人为“百分之二俱乐部成员”；另一方面是政策倾斜，即获胜的党利用政府权力制定有利于本党和背后支持它的那些社会集团的政策，如进行财政资助、优先与某厂商签订合同、出卖政府专卖权、把修筑公路等公共工程项目让某些有功的支持者承包等等。这是一种“钱与权”的交易。

美国行政官员任命上的党派情绪由来已久，最早可以追溯到建国初期。

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，第105页。

第二任总统约翰·亚当斯在离开白宫[①] 前的“午夜任命”是第一个典型实例。(见本书第二章第二节)

1801 年上台的杰斐逊总统，把华盛顿的“合格官员”概念换成了“政治上可接受”概念，决心打破联邦党人对官职的垄断。当时，因退职、死亡而腾出的空缺很少，为了达到撤换联邦党人垄断官职的局面，他借助于总统免职权，上任后的第一年，就罢免了 164 名官员，其中 118 名是联邦党人。随后，他又把免职范围扩大到司法部门，总共被免职的官员大约占 46%，而民主党人所占官职的百分比至少达到了 50%，以致有的史学家称他为“十足的党派总统”。

杰斐逊的官制政策确有党派色彩，但从他所处的客观环境、任命官员的标准和实施效应等方面加以考察，似乎无需多加指责。而且从动机和效果统一论加以评价，这种党派色彩与后来的政党分脏制也是有区别的，充其量，也不过是政党分脏制的萌芽。有人把杰斐逊看作是政党分脏制的始作俑者，未免欠妥。[②]

美国政党分脏的制度化，开始于第七任总统安德鲁·杰克逊时期。杰克逊任内，适应新形势的需要，进行了广泛的政治改革，其中最重要、影响最深远的是政府官制改革。1828 年大选期间，选民们纷纷指责各级文职官员贪污腐化，所以，杰克逊上台后的第一件事，就是下定决心“打扫奥吉亚斯牛圈”（cleanse the Augeas Stable)。[③] 他推行官制改革，实行“轮流担任公职制

① 约翰·亚当斯政府最后几个月迁到尚未完全竣工的新首都华盛顿，1800 年 12 月 1 日住进白宫，成为白宫的第一位主人。David C. Hhitney, American Presidents: Biographies of the Chief Executives From Washington Through Bush, (New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, 1990), P. 25.

② 刘笑盈：“美国公职人员任职制的演变”，《外国史知识》，1986 年第七期。

③ 奥吉亚斯是古希腊神话中的伊利斯国王，他养牛 3000 头，牛圈 30 年未打扫，后来，大力士海格力斯在一天之内就把牛圈打扫得干干净净。所以，人们用“奥吉亚斯牛圈”比喻非常肮脏的地方。

度”(The Rotation In Office)。经过调查，他清除了一批确有贪污、受贿等犯罪事实的腐败分子，在10093名官员中，撤换了919名，约占官员总数的1/10，同时选拔了一些忠于自己的民主党党员担任政府各种公职。①

杰克逊的“轮流担任公职制度”的推行，结束了建国以来一直实行的“绅士治国”制度，为新兴资产阶级分子踏上仕途敞开了大门，具有一定的历史进步性。但也有打着反贪污腐化的招牌，培植私人势力的一面。杰克逊走马上任之前，官方报纸就宣称：杰克逊将“奖赏他的朋友，惩罚他的敌人”。② 大选获胜之后，从他上任的那一天起，他的大批支持者便纷纷涌向白宫，向总统求职要官，一时间，形成了美国历史上空前的“猎职”热潮。杰克逊在“轮流担任公职”的名义下，任命了大批本党党员及其支持者充任公职，实际上，他“任命官员的唯一标准不是种族、不是社会地位、不是财富、不是能力、不是性格、也不是声望，只是用政党的关系。”③ 这就开创了资产阶级政客和政党党徒分享肥缺、实行政治分赃的恶劣先例。1832年，纽约州参议员威廉·马西(William L. Marrcy)还为政治分赃现象找到了一个冠冕堂煌的辩护词，叫作“脏物属于胜利者”。④ 此后，历任总统加以效法，使政党分脏形成了一种制度。

二、政党分脏制的恶性发展及其危害

19世纪30年代后，随着政府机构的扩大，公职人员数量的

---

① 在杰克逊两届任期内，因政治原因被撤职的官员不到20%。参见 Richard B. Morris, ed., Encyclopedia of American History, P. 200.

② M. Ostrogorski, Democracy and The Party System in The United States, (New York, 1910), PP. 11-12.

③ 戈登·伍德：《美国革命激进主义》，第319页。

④ M. Ostrogorski, Democracy and the Party System in The United States, P. 23.

增加，分脏制也进一步发展，并愈演愈烈。每当一个新总统上台，就来一次大清洗，大换班。1841年辉格党人威廉·哈里森上任，把大部分民主党人赶下台：1845年民主党人詹姆斯·波尔克执政，又把大批辉格党人撤掉。1860年林肯上台后，总共1639名总统直辖官员就有1457人被免职。内战后，政党分脏制又与贪得无厌的商业精神结合在一起，发展到登峰造极的地步。直到1883年颁布《彭德尔顿文官法》（Pendleton Civil Service Act），才初步确立了文官考试录用制度。但根据该法列入考试选录的官员仅占文官总数的10.5%，剩余的89.5%的文官仍由当选总统来任命。所以，此法并没有从根本上煞住政党分脏制歪风的继续蔓延。1885年上台的民主党总统克利夫兰，虽口头上反对分脏制，但他面临共和党人控制联邦文官职位的局面和民主党渴求职务者的压力，不得不将近10万名共和党人免除职务（联邦文官总数已达12.6万人)。

政党分脏制是美国两党政治的一大弊端，它给美国政治带来了十分严重的危害。

第一、用人唯亲，拉帮结派，使文官质量严重下降。

第二、管理松散，人浮于事，工作效率低下。

第三、争权夺利，损民肥己，政纪废驰，道德沦丧，贪污受贿腐败之风盛行。

第四、分脏制严重干扰了总统政务的正常进行，有的总统甚至连性命也搭了进去。[①] 第九任总统威廉·哈里森上任后仅一个月，由于分配职位的工作过于繁忙而累死，成为政党分脏制的第一个牺牲品。第二十任总统詹姆斯·A. 加菲尔德被二个求职未遂者暗杀，是政党分脏制的第二个牺牲品。

① 参阅王锦塘：《美国文官制的改革》，《世界历史》1985年第3期，第31－33页。

第五章　辉格党与民主党争雄（1836－1854）

第一节　民主党的分化和辉格党的成立

一、杰克逊民主党的分化

从杰克逊总统第二任期开始，民主党内部发生严重分化。分化的原因是多方面的，其中最主要的原因是党内一些人对杰克逊的财政政策（关税政策和银行政策）和“行政专制”不满。

19世纪20年代末至30年代初的关税纠纷，本来是要求高关税的国民共和党与主张低关税的民主党之间的矛盾，但是，在副总统卡尔霍恩的操纵下，南卡罗来纳州为了反对1828年的“可憎的税率”，竟然采取极端措施，炮制“国会法令废止权”，进行分裂联邦的活动，公开与杰克逊政府相对抗，迫使总统不得

不起而反击，采取严厉措施予以制止，使得这场斗争又转变成为民主党内部的激烈冲突。斗争虽然以三方妥协而告终，但是，它对民主党的内部团结却带来了损害。它不仅使杰克逊和副总统卡尔霍恩之间的个人关系最终决裂，而且使以南卡罗来纳为中心的南部州权派极端分子离开了民主党。

杰克逊 1828 年大选时选择卡尔霍恩作竞选伙伴，是为了利用卡尔霍恩的政治影响扩大自己的势力，争得更多的选票；卡尔霍恩支持杰克逊则是把暂时屈居副总统职位当作入主白宫的一个捷径。一开始，二者的关系就不是建立在互相敬慕而是建立在互相利用的实用主义基础之上的。此后，卡尔霍恩在联邦政府中安插亲信，培植个人势力，妄图控制政府，引起杰克逊的厌恶和愤怒。1830 年 4 月 13 日两人在纪念杰斐逊宴会上的戏剧性对抗，[①]使总统与副总统之间的不和公开化了。1831 年，杰克逊毅然改组内阁，把追随卡尔霍恩的内阁成员赶出政府。到 1832 年大选时，卡尔霍恩公开支持南卡罗来纳的分裂行动，遭到杰克逊的迎头痛击，终于使卡尔霍恩同杰克逊分道扬镳。1832 年 12 月，“国会法令废止派”的另一重要头目罗伯特·Y. 海恩放弃参议员职位改任南卡罗来纳州州长，卡尔霍恩则辞去副总统职务接替海恩成为参议员。此后，卡尔霍恩以参议院为阵地，海恩以南卡罗罗来纳为据点，二者遥相呼应，密切配合，继续与总统为敌，从事反政府活动。

南卡罗来纳的分裂活动虽未在整个南方各州赢得同情，但它却得到南部一些极端州权派分子的强烈支持。卡尔霍恩把那些坚持州主权论的反杰克逊分子团结在一起，在国会内部形成了一个民主党反对派。因他们曾经提倡“国会法废止权”，拒绝执行 1832 年关税法，故称“拒绝执行派”（亦称取消派）。1833 年总

① 参阅本书第四章第二节。

统签署了那两个法案（《1833年关税法案》和《动用军队法案》）之后，取消派忍无可忍，谴责杰克逊是粗暴践踏州权的“暴君”，不久，他们就愤然退出了民主党。这次由关税纠纷和州不遵守国会法令引起的党内分裂，虽人数较少，但它对民主党的政治团结，却是一次严重冲击。

接踵而来的“银行战争”造成了更为严重的分裂。卡尔霍恩等极端州权派分子退出民主党后，留在党内的民主党人依照其对合众国银行的态度分裂成了保守派和激进派。前者反对银行，称“反银行派”，后者支持银行称“银行派”。保守派多数是南方种植园主，他们主张以维护州权保全蓄奴制，但不同意卡尔霍恩极端州权派的“州主权论”，不赞成脱离联邦，而要求通过限制联邦政府的权力来维护州权。他们认为，杰克逊领导的民主党只要坚持杰斐逊的民主传统，就会保护南部的权利。1833年妥协税法的颁布更使他们相信，民主党从前没有、今后也不会做损害南部的事情。杰克逊的反银行政策，正符合他们反特权、反东部垄断的心愿；总统对合众国银行的坚决打击，恰恰为他们解了心头之恨。他们不仅为总统否决银行续期案拍手称快，而且对转移联邦存款和硬币政策感到满意。因此，这些南方保守派分子，不论是在“国会法令废止权”危机中，还是在反银行中，都是杰克逊民主党的中流砥柱。但是，在杰克逊攻击银行的三个阶段中（否决银行许可证续期法案、转移存款和硬币政策），每一阶段都有一些支持银行而反对总统政策的民主党人退党。在国会表决银行许可证续期法案时，有1/3以上的民主党议员投了赞成票。在41个投赞成票的民主党人中，有28人退出民主党并在1836年成为辉格党人。[1] 随后，在杰克逊采取断然措施把联邦存款转移到“宠儿银行”以及颁布《硬币流通法》时，又有一大批民主党人

① 参见《美国民主党史》，中译本，第95页。

起而反对总统的政策。激进派支持银行的动机各有不同，有的认为合众国银行是牵制贪得无厌的州银行的有益工具，有的需要依靠合众国银行提供的纸币和信贷来解决发展生产的资金问题等等。“银行战争”引起的党的分裂，不仅在国会内部，而且在许多州的立法机构中，乃至在社会上，都有强烈的反映。银行派和反银行派的尖锐争论，成为许多州议会中派别斗争的中心议题。

1837 年的经济恐慌和持续到 1840 年的萧条，使民主党的分裂状态更加恶化。银行派把引起这次经济危机的罪责推到取消合众国银行的杰克逊总统身上，并把经济迟迟不能复苏归咎于联邦政府的硬币政策。反银行派则认为，经济危机纯属合众国银行为了自身私利而采取的紧缩政策所使然。

导致民主党分裂的第二个重要原因是某些人对杰克逊总统的“行政专制”不满。杰克逊性格倔强，刚愎自用，态度粗暴，喜欢发号施令。他没有受过正规教育，文化水平较低，是美国历史上第一个“大老粗”总统。他凭着直觉判断问题，而且往往比较准确。一旦认定自己正确，他便雷厉风行，果断行事，义无反顾。他视分裂联邦为大逆不道，给卡尔霍恩和南卡罗来纳分离分子以严厉打击。他不能容忍一小撮富人享有特权，骑在人们头上作威作福，因而，采取断然措施无情地斩杀了那个银行怪物。他不喜欢循规蹈矩，锐意进行各项民主改革（其中包括官制改革、总统竞选改革和内阁制改革等）。改革措施一旦实施，顺之者昌，逆之者亡；不论阻力出自何人，障碍来自何方，一律扫除，毫不手软。他蔑视最高法院，驾驭国会立法，力排众议，大幅度扩大总统权力。杰克逊是建国以来使用总统否决权最多的一位总统。在任八年，他先后否决国会议案计十二项，参议院八项，众议院四项，除其中一项为外交否决外，其余均属内政范围。杰克逊使用否决权的次数，比四十年来他的前六任总统否决议案的总数还

多。而且，杰克逊又是第一个运用“口袋否决”(Pocket Veto)[①]权的总统，他否决的十二项议案中，其中六项是采用“口袋否决”使之作废的。所有这一切，不仅经常遭到他的政敌国民共和党的攻击，而且也使一些持有异义的民主党下属满腹怨恨。因此，他们常常蔑称“老山胡桃”为“安德鲁王一世”(King Andrew I)，有相当一部分民主党人就是因为对杰克逊的“行政专制”心怀不满而退出民主党的。

除上述原因外，对杰克逊选择的继任人马丁·范布伦的厌恶感也助长了党内的不和。范布伦原是纽约州民主党头目，此人为人圆滑，诡计多端，善于钻营，玩弄权术。因其长着一头红发，绰号“红狐狸”。他有一手“能把一切东西变成黄金的本领”，人称“小魔术师”。他官迷心窍，素怀政治野心，善长幕后操纵，有“操纵大师”之称。他为了争夺杰克逊的继任人，一方面竭诚为总统效命，极力讨得杰克逊的欢心和信任，一方面和副总统卡尔霍恩明争暗斗，必欲除之而后快。他费尽心机，利用一切机会离间杰克逊与卡尔霍恩的关系。这一切都做得天衣无缝，竟使总统毫无察觉。对此，约翰·伦道夫曾评论说：范布伦“习惯地用包裹好了的桨划向他的目标”。[②]杰克逊与卡尔霍恩的个人关系决裂之后，他终于赢得总统的完全信任。1832年大选前，杰克逊果然选定“小范”为竞选伙伴。这次选举民主党候选人以压倒优势击败国民共和党的亨利·克莱，杰克逊与范布伦双双携手进入白宫。但是，由于范布伦行为诡谲，心术不正，在民主党内名声欠佳，因而杰克逊选择范布伦为继承人招来诸多怨恨。尤其是

① “口袋否决”亦称“搁置否决”。宪法第一条第七款规定：如因国会休会而使呈交总统的议案不能退回时，该议案不能成为法律。因此，当总统不同意某项议案时，他可以在国会闭会前十日内将其搁置起来，待国会闭会后使其自行作废。

② 约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨：《从华盛顿到里根——美国历任总统与新闻出版界》，吉林人民出版社，1989年版，第129页。

南部地区的民主党人普遍讨厌范布伦。“南部有一个共同的感觉，即认为他是个既倾向于保护关税（难道他不就是1828年《可憎的税率》的发起人之一吗?）又倾向于废除关税的狡猾而又不值得信任的北方佬。”[①] 1836年大选时，范布伦之所以被该党提名为总统候选人并如愿以偿争得总统宝座，并非由于他本人的声望，而是依仗“人民英雄”杰克逊的推荐。范布伦就职那天，杰克逊和范布伦一道骑马前往出席典礼仪式，然而，“宾夕法尼亚大道两旁的欢呼声更多的是冲着行将离职的总统，而不是即将到任的总统”。[②] 讨厌“小范”确实增加了民主党的离心力。

杰克逊民主党的分化是不可避免的。因为这个党的社会成分十分复杂，它“基本上是一个各州党组织的联盟——由来自不同地区、有着不同需要和不同利益的人形成的一个不稳定的联盟。”[③] 杰克逊政府推行的每一项政策，都不可能同时满足各地区、各阶级和各利益集团的一般要求，更不用说各自的特殊要求了。他们之间在关税、银行和国内改进等主要问题上尚且矛盾重重，在次要问题上的矛盾就更多了。那些在次要问题上与总统的政策有分歧的人可能会留在党内，而那些在某些主要问题上反对总统政策的人，不可能长期忍受自身利益受到侵害，则必然分离而去，加入反对党。

二、国民共和党的改组与辉格党的成立

第二次党争时期的胜利者是杰克逊的民主党，然而，恰恰又是这些胜利造成了党内的不和，并使该党发生剧烈分化。而国民

① 《美国共和党史》，中译本，第33页。

② 约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨：《从华盛顿到里根——美国历任总统与新闻出版界》，第137页。

③ J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第367页。

共和党自失去总统职位后在两党斗争中处于不利地位，只能固守阵地而无力发动有效的进攻，几次角逐总统宝座连连败北。由于没有足够的多数席位为后盾，在控制国会立法等其他方面也无所作为，眼睁睁地看着“安德鲁王一世”将第二合众国银行扼杀掉而无还手之力。在关税纠纷中，也只能扮演一个妥协角色而不得不对民主党内的南方奴隶主作出让步，听任关税税率的逐年降低。造成这种态势的根本原因，不在于国民共和党的政策和主张有什么错误，而在于双方力量对比的悬殊，在于其本身的软弱。该党的实力中心主要在新英格兰各州，西部和南部虽也有其支持者，但在这些地区的各州中，均处于少数地位。在组织建设上，也较民主党大为逊色，“它没有常设的全国委员会或全国性机构，内部派别众多，吵闹不休，党的全国领袖和州领袖也不能互相协作”。[①] 该党的这种困难处境迫使它的领袖们不得不改换门庭，另谋出路。

有趣的是，处在顺境中的杰克逊民主党在组织上发生分化，而处于逆境中的国民共和党从民主党的分化中得到好处，从而完成了自身的改组，使其得以建立起一个新党——辉格党（Whig Party）。

国民共和党的改组和辉格党的成立，不论在各州或在中央，都经历了一段酝酿、筹划和组合过程。这个过程首先在各州开始。具有讽刺意味的是，“辉格”这个名称竟然是民主党的变节分子南卡罗来纳和佐治亚州的极端州权派团体在 1833 年最早使用的。随后在 1834 年，北部各州如新泽西、马萨诸塞等，也以国民共和党人和退党的民主党人为核心，组建了地方性辉格党[②]

① 《美国共和党史》，中译本，第 30 页。

② 旧西北部俄亥俄、伊利诺伊等州，直到 1836 年才有辉格党出现。

在中央一级，辉格党作为一个新的全国性政党的形成，与下列两个事件有密切关系。其一，1832 年 5 月 7 日，国民共和党在华盛顿召开第一次代表大会。大会以谴责执政党和反对杰克逊“行政越权”为基调，通过了一系列决议，阐明了该党拥护保护关税、由联邦出资进行国内改进或由最高法院裁决有关宪法的争论等基本立场。这次大会通过的党纲，是“全国代表大会有史以来所通过的第一个政纲”。[①] 它为即将成立的辉格党奠定了政治基础。其二，1833－1834 年间那个冬季，国民共和党最有影响的领袖如亨利·克莱、约翰·昆西·亚当斯和反对杰克逊的政治家们如约翰·卡尔霍恩等一些人，在华盛顿举行了一系列午餐会，商讨了建立新党和迎接下届大选等事宜。这是建党的一个重要步骤。人们无法断定辉格党成立的确切时间，但一般认为，它在 1834 年业已形成。

新成立的辉格党的政治成分，基本上包括三部分：国民共和党人、因反对杰克逊的政策而退出民主党的反对派和反共济党人。反共济党是个小党，1831 年首创召开全国代表大会提名总统候选人制度。1832 年推选威廉·沃特（William Wirt）为总统候选人参加大选，仅得 7 张选举人票因而惨败。[②] 此后，该党领导人深感反共济会员范围狭窄，人数太少，难以发展成为一个足以同人多势众的大党相抗衡的政党，争夺合众国总统宝座更没有希望。所以，他们就另谋出路，加入了辉格党。

这个新党之所以取“辉格党”这个名称，一方面是想借此摆脱国民共和党失败造成的后遗症，另一方面是为了激发人们象过去反对英国王室那样去反对暴君“安德鲁王一世”和他的“托

① 《美国共和党史》中译本，第 34 页。

② 参见 U. S. Bureau of the Census, Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970,（Washington D. C., 1975）, P. 1074.

利”党徒们，以标明他们才是议会民主传统的捍卫者。他们不愿意让民主党垄断“民主”这个富有魅力的词，直到1840年该党的名称仍是“民主辉格党”（The Democratic Whig Party）。

新成立的辉格党内，有许多在全国和地方享有威望的领袖人物。党的全国性领袖是亨利·克莱和丹尼尔·伟伯斯特。克莱始终坚持国家主义立场。他是“美国体系”的倡导人，他所主张的建立国会控制下的强有力的中央政府、维护中央银行业务、保护关税、由联邦拨款进行国内改进和将出售西部土地所得分配给各州，一直是以前的国民共和党和现今的辉格党的政治信条。他善于搞妥协，堪称“妥协大师”。在内战前南部与北部的一系列地区性冲突中，每当双方唇枪舌剑、剑拔弩张不可开交之时，克莱总是扮演和事佬角色，提出息事宁人的妥协方案。[①] 韦伯斯特面庞黝黑，外号“黑丹”。他是个不妥协的国家主义者。他以令人折服的辩才著称于世，终生反对分离主义，以维护联邦统一为己任。他参加过三个政党，起初是联邦党，尔后是国民共和党，最后是辉格党。他是北方工商业资产阶级的政治代表，常被人谴责为“商人阶级的工具”。卡尔霍恩虽然也是辉格党的创建人，但在1837年，他又以赞成范布伦的“独立国库”政策为借口重新回归民主党。

辉格党是一个由反杰克逊分子结成的政治联盟，人员构成比较复杂，富有者居多，但也有穷人，是“富人和穷人、乡村居民和城市居民的政治组合”。[②] 它的阶级支柱主要是北部企业家，银行家和商人集团，其中包括南部一些“鞭笞黑人的大老爷们”。因此，辉格党的性质基本上是北方工商业资本家与南方奴隶主进

① 克莱是1820年密苏里妥协案、1833年折中税法和1850年妥协案的创议者。
② 《美国共和党史》，中译本，第59页。

行妥协的政治联盟。

杰克逊退隐后的民主党再也没有涌现出深孚众望的杰出领袖。这个党经剧烈分化后其人数较之以前有所减少，但其政治实力并未因此而削弱。民主党的社会成份也比较复杂。“弄清民主党联盟的确实成份，是一个至今还使史学家们迷惑不解的问题。”[①] 该党内部，同样有富人也有下层工农群众，但一般说来，与辉格党相比较，该党的领导人和一般成员的社会地位偏低。19世纪40年代以后，民主党越来越代表种植园奴隶主和与之有联系的北部商业资产阶级的利益。马丁·范布伦总统去职后，民主党的领导权被南方奴隶主所把持，推行偏袒南方的政策，成为维护奴隶主利益的政治工具。[②]

在19世纪30年代后期至50年代初期这二十年间，辉格党与民主党互相争雄，形成了美国历史上第三次党争。

第二节　两党争雄述略

一、民主党执政和两党争论

第三次党争时期，民主党在政治舞台上长期称雄，在控制国家政权和国家立法中居优势地位；辉格党则显得软弱无力，屡遭

① 《美国民主党史》，中译本，第101页。

② 小施莱辛格认为，“自1844年以来，南方人确已控制了这一全国性政党。”见《美国民主党史》，中译本，第144页。刘祚昌教授也认为，“到19世纪30－40年代，民主党越来越成为南方奴隶主手中的工具。”见《美国内战史》第72页。

挫折。如果从杰克逊开始执政算起至内战爆发前的 1860 年，在这三十二年中，民主党占据白宫二十四年，支配众议院二十二年，控制最高法院二十六年。在 1836 - 1854 年的第三次党争期间，民主党在杰克逊退隐之后，相继把它的三位候选人送进白宫，即马丁·范布伦（1837 - 1841）、詹姆斯·诺克斯·波尔克(James Knox Polk，1845 - 1849)、富兰克林·皮尔斯（Franklin Pierce，1853 - 1857)。而辉格党却只赢得两次大选，仅仅执政八年。在国会内部，只有第 27、28 两届国会为参议院多数党，第 27 和第 30 届国会在众议院为多数党。

19 世纪 30 年代上半期至 40 年代上半期，两党继续围绕着银行、关税、出售西部土地所得分配和国内改进等国内重大政策问题进行斗争。在这些问题上，民主党也始终占着上风。

在银行问题上，范布伦是个坚定的硬币派。[①] 当选总统后，面临着经济危机，他继续推行杰克逊的反银行政策，贯彻《硬币流通法》，迫使许多州银行相继倒闭。为了使联邦政府与私人银行脱离关系，避免某些集团利用银行多占便宜，范布伦力主建立独立国库，将其作为一项永久性财政措施。1837 年 9 月，他向国会建议，今后联邦经费不再存入任何私人银行。授权各大城市建立保存政府岁入的国库分库。此建议虽遭到国会内部保守派民主党人和辉格党的联合抵制，暂时未获国会通过，但到 1840 年终于成为法律。[②] 范布伦的财政政策保证了政府不受损失，却给克服萧条、恢复经济增加了困难。1841 年辉格党利用自己掌权的有利时机，作出努力，试图重建国家银行。亨利·克莱曾两次

① 支持杰克逊《硬币流通法》的保守派民主党人又称硬币派。

② 1841 年，辉格党总统约翰·泰勒废止《独立国库法》。1846 年，民主党总统波尔克又恢复独立国库制。此后，该制度一直沿用到 1913 年联邦储备系统成立前夕。

提出建立第三个合众国银行的议案，两个议案均获国会通过，然而，它却被本党那个亲南方的约翰·泰勒（John Tyler）总统一一否决了。从此，银行之争偃旗息鼓，北方工商业资产阶级多年来谋求建立稳定而有效的货币制度的努力没有成功。

关税纠纷在40年代初又起波澜。由于这个问题与出售西部土地所得分配问题和国内改进问题搅在一起，显得更加复杂化了。1841年9月，在辉格党的竭力争取之下，国会通过了《先占权法》（"Preemption Act of 1841"，一译《优先购买法》），准许移居者购买160英亩公有土地，每英亩作价为1.25美元。该法令规定联邦政府出售土地的岁入分配给各州，但又把分配岁入与关税问题扯在一起，规定如关税税率超过20%，则不予分配。1842年6-8月，亨利·克莱等人利用辉格党在国会的多数党地位，又一连三次提出关税与分配岁入相结合的议案，该党总统约翰·泰勒否决了前两个提案，只勉强签署了第三个法案。该议案把关税税率提高10%恢复到1832年的较高水平，但同时又规定停止分配岁入。这个关税法是辉格党执政时期的唯一成就。但这次增税为时不久，1845年民主党执政后，波尔克总统为了解决南方与北方长期以来的关税纠纷，决定彻底改变关税政策。1846年8月，国会正式通过了《沃克关税法》（Walker Tariff of 1846）。这个税法大幅度降低了关税税率，通常被人称为自由贸易关税。

二、辉格党短期执政

第三次党争时期，辉格党虽有幸执政八年，但它之所以能赢得两次大选，并非凭藉本党的政治纲领取信于民，也非依仗候选人具有的治国才干和政治声望受公众尊崇，而是靠精心设计的竞选策略而取胜，依赖于政敌失误而得分。

1840年大选前，辉格党的领袖们煞费苦心谋划竞选策略，他们意识到本党只是一个由反杰克逊分子拼凑起来的政治联盟，如果提出一项明确的政治纲领，很可能因意见分歧分散选票。迫使一部分人转而投民主党的票，考虑到便于在全国各地强调不同的目标，代表大会竟然一致同意不制定党纲，以致于使辉格党的竞选成为一次无党纲的竞选。更有意思的是，党的两位最有才干的领袖亨利·克莱和丹尼尔·韦伯斯特都得不到举党一致的支持，竟然不得不效仿1828年大选时民主党拥戴军事将领的策略，也提名一位立有军功的老“将军”威廉·亨利·哈里森（William Henry Harrison）作候选人以吸引选民。这个哈里森，在1811年曾率领美军与印第安人肖尼族首领特库姆作战，因在蒂普卡努河取得巨大胜利而家喻户晓。此后，“蒂普卡努（Tippecamoe）便成为哈里森的代称。人们熟悉这位老将军的“英雄”事绩，但他持何政见，治国能力如何却无人所知。辉格党的智囊谋士们为了避免哈里森讲话太多，遭人寻隙受到攻击，劝他竞选时在关税、银行和奴隶制等问题上把嘴封闭起来保持沉默。为此，民主党报纸送他一个“沉默将军”的绰号。[①] “辉格党的代表大会甚至任命了一个委员会，负责监督这位将军的对外通信，以防他下笔不慎被人引用。”[②] 为了讨好南部选民，代表大会还特意提名出身于奴隶主并在政治上倾向南方的约翰·泰勒为哈里森的竞选伙伴，提出了一个“蒂普卡努再加泰勒”的竞选口号。在竞选过程中，辉格党“不理会种种实际问题，极力迎合选民情绪，而不启发他们的思想”。[③] 他们弄虚作假，颠倒黑白，用虚张声势、蛊惑人

① 参阅约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨：《从华盛顿到里根——美国历任总统与新闻出版界》，第147－148页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美国利坚合众国的成长》，上卷，第676页。

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美处坚合众国的成长》，上卷，第676页。

心的宣传拉拢选票。本来民主党候选人马丁·范布伦出身寒微，他们却“把范布伦画成络腮胡须洒满古龙香水，坐在佳肴罗列、餐具杂阵的桌旁、高举水晶盅畅饮香槟酒”穷奢极侈的纨绔子弟，[1] 而把出身于大奴隶主家庭的哈里森乔妆成一个诚实、简朴的边疆农民的化身，描绘成一个代表贫民的候选人：他住在圆木小屋，家里有苹果酒以备招待客人……。[2] 辉格党的报纸还大肆宣传“这次竞选是在圆木小屋主人和宫殿主人之间，喝苹果酒和喝香槟酒的人之间的斗争。”说什么“选小范，50美分一天喝稀粥，选哈里森，两美元一天吃烤牛肉。”[3] 选举结果证明，这种庸俗宣传大奏奇效，哈里森与泰勒以绝对优势获得胜利。

辉格党人为1840年选举大获全胜弹冠相庆，得意忘形，可是他们忘记了：实际上，这次该党胜利的重要原因不在于他们用心良苦的竞选技巧，而在于他们的政治对手卸任总统马丁·范布伦未能消除经济危机带来的苦难失去了人心。

1848年辉格党第二次掌权的情况大体相似。该党又利用1840年推举作战英雄哈里森一举成功的经验，推举扎卡里·泰勒(Zachary Tayler）将军为候选人，泰勒既是奴隶主又是美墨战争“英雄”。作为奴隶主，他能取悦于南方人；作为“英雄”，又能吸引北方人。这两个条件足以使他在全国赢得选票，而且，人们不熟知他对当时国内争论的重大问题的立场观点，也帮助他免受敏感的政治性攻击。这次竞选辉格党再奏凯歌。然而，他们也不应当忘记：这次胜利也得益于卸任总统詹姆斯·波尔克信守不谋求连任的诺言，尤其得益于民主党因内部分化而削弱了自身力

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第677页。

② 圆木小屋和苹果酒是当时西部拓荒农民的生活写照。

③ 转引自万松玉等编：《美国历任总统传》，河南大学出版社，1989年版，第119页。

量、分散了选票。[①] 因此，这次胜利在很大程度上也属于因对手失误而得分。

人们看到，辉格党上述两次大选的胜利，不是靠实实在在的政治实力，而是靠哗众取宠的竞选策略和技巧取胜，这实在并不证明这个党的强大，而是表明了它的虚弱。

辉格党两次执政在治理国家和推行本党政策方面是很不得力也不尽人意的。两个当选总统都未能善终职守，任期未满即病逝白宫。哈里森3月4日宣誓就职，4月4日因病去世，[②] 仅当了一个月的总统，一事无成。无独有偶，第二任辉格党总统扎卡里·泰勒，任职刚刚16个月也死于任所。哈里森因受寒染病而亡，泰勒则因中暑致疾而死。[③] 泰勒执政后期，在奴隶制扩张问题引起的两党争论中立场鲜明，态度坚决。他曾发下誓言，决心限制奴隶制扩张。然而，疾病夺去了他的生命，其诺言当然也就无法兑现了。

上述事实表明，辉格党虽然得享天赐良机把自己的两位代表捧上总统宝座，然而，天不作美；两位总统壮志未酬身先死，致使这个党难以利用掌握国家政权的大好时机，按照本党的意志和面貌去治理国家、改造社会。

辉格党掌权时期统治不力、不尽人意之处还在于，因当选总统亡故而继任的两位总统，虽然挂着辉格党的名号，却都在国家重大政治问题上偏向南方，推行维护南部奴隶主利益或向其退让

---

① 这次选举前，民主党已因奴隶制问题分成南北两派，民主党推选刘易斯·卡斯（Lewis Cass）为总统候选人，北部和西部一些民主党人与新成立的自由土壤党联合提名马丁·范布伦为总统候选人，因而分散了选票。

② 美国总统就职仪式在户外举行，哈里森宣誓那天，天气寒冷，狂风大作，风寒入内，得了肺炎，1个月后死去，成为美国历史上第一个任职期间逝世的总统，也是任职期限最短的一个总统。

③ 1850年7月4日，年已65岁的扎卡里·泰勒在出席华盛顿纪念碑奠基仪式时，烈日高温之下中暑，五日后辞世。

妥协的政策。

威廉·哈里森总统病逝白宫后，副总统约翰·泰勒宣告他是继任总统。[①] 泰勒是美国历史上第一个“凭着上帝的力量当上总统”的人。[②] 此人是弗吉尼亚奴隶主贵族，原为民主党保守派州权分子头目，因在“国会法令废止权”和银行问题上与杰克逊意见相左退出民主党转入辉格党。党籍改变了，但他维护南部种植园奴隶主利益的政治态度没有改变。作为辉格党总统，泰勒理应遵循该党的原则行事，然而，他却背道而驰，一味推行压制北方工商业资产阶级，偏向南部奴隶主的政策。前已述及，党的领袖亨利·克莱提出的体现辉格党纲领的立法议案，如，重建国家银行、提高关税、分配出售公共土地收入给各州进行国内改进等，几乎均遭到泰勒的断然否决。由于他处处与辉格党为敌，终于被开除出党。有人曾对他提出弹劾，只因票数不足才未能实现。从泰勒的许多作法来看，与其说他是个辉格党总统，倒不如说他更象一个民主党总统。

1850年扎卡里·泰勒死后的继任总统米勒德·菲尔莫尔(Millard Fillmore)也是辉格党的一个动摇分子，是一个走中间道路的北方人。他上台执政后，在奴隶制问题上搞调和折中，既想迎合北部工商业资产阶级，又想讨好南部奴隶主，结果是两面不落好，既开罪于北方人，又遭南方人的怨恨。他不顾辉格党内

---

① 约翰·泰勒是美国历史上以副总统身份继任总统的第一人。宪法规定：“如遇总统免职、残废、辞职或丧失履行总统权力和责任的能力时，总统职务应由副总统执行”。至于此时副总统是正式继任为总统还是以副总统身份代行总统职权，宪法并未予以明确。泰勒开此先例，并于1841年4月6日宣誓就任美国第十任总统。国会对此举未表示异议，故成为合法行动，泰勒开此先例，此后又有七位副总统援例继任总统。直到1967年宪法第25条修正案明文规定：如因故总统职位空缺，由副总统继任总统。

② 大卫·C. 惠特尼：《美国总统列传》，天津人民出版社，1986年版，第114页。

许多人的反对，毅然签署了1850年的一系列妥协法案。“菲尔莫尔没有意识到，他签署的这些条款实际上等于宣告了他自己和他的党的政治生命的终结。这些条款与其说是妥协，还不如说是对南方奴隶主势力的投降。”①

约翰·泰勒和米勒德·菲尔莫尔都是代表辉格党执掌国家政权的，可是他们的所作所为，不是加强了辉格党的力量，而是相反，加速了辉格党的分裂。1850年妥协法案使辉格党明显地分裂为对立的南、北两大派别。从此，辉格党无可挽回地走上了瓦解之路。

40年代后期，奴隶制问题的争端表面化之后，南方奴隶主操纵民主党步步进逼，辉格党抵不住其强大压力，不得不节节退让，到50年代中期，终于导致自身毁灭，退出历史舞台。

第三节　奴隶制争端与政党改组

一、奴隶制争端的由来

从19世纪40年代中期起，两党斗争的内容和性质都发生了根本变化，有关奴隶制扩张和存废问题的争端日益成为美国政治生活的热点，也成了两党斗争的中心课题。因此，斗争的性质在很大程度上已成为南北两种社会经济制度的矛盾和冲突。

奴隶制问题的争端自1820年《密苏里妥协案》以来的20年

① 大卫·C. 惠特尼：《美国总统列传》，第135页。

间，一直处于潜伏状态，没有成为全国性争论的课题。这个时期依照北纬36°30′的界限，加入联邦的新州，蓄奴州与自由州的数量基本上维持着对等原则，南北双方在参议院的代表比例也基本上保持着平衡。因此，无论是北方资产阶级还是南方种植园奴隶主，都极力避免触及奴隶制存废这个十分敏感的问题。这个时期，南方奴隶主采取两种策略来保护他们的“特异制度”：一是用拥护软弱的联邦政府和维护州权的理论来保护蓄奴制，二是转移视线，通过集中注意力于其他问题的办法防止蓄奴制作为一个问题在政治舞台上出现。奴隶主是民主党的主要社会成份，“只要民主党看来是维护奴隶制的，南方就留在党内。”①

20年代末30年代初，轰轰烈烈地废奴运动开展起来。继1831年初地方性的“新英格兰反奴隶制协会”成立之后，1832年底又成立了全国性的废奴主义组织——“美国反奴隶制协会”。该协会在各地建立地方性分会，到1840年，参加协会的人数已超过15万人。废奴主义者利用集会讲演、散发宣传品等各种方式，对罪恶的蓄奴制进行口诛笔伐，揭露其社会罪恶。废奴运动是美国早期发展史上“所有的人道主义运动和改革运动中……一场震撼联邦基础的运动”。② 对于废奴运动，辉格党除少数有识之士（如前总统约翰·昆西·亚当斯等人）之外，均持鄙视、排斥态度。许多北方人为强烈的种族主义所驱使，把废奴主义者看作不负责任的狂热分子，指责他们的行动意在煽动黑奴暴动，危害联邦。民主党人和南方奴隶主则对其视若寇仇，千方百计予以压制，甚至进行迫害。民主党政府虽多次下令禁止通过邮局寄发反蓄奴宣传品。奴隶主们甚至组织暴徒从邮局抢走反蓄奴宣传品予

① 《美国民主党史》，中译本，第144页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第651页。

以焚毁。南部各州害怕废奴宣传有可能动摇奴隶主的统治，也纷纷制定法律，禁止散发反蓄奴材料。1836年，废奴主义者采取一种新策略——把大量要求废除哥伦比亚特区奴隶贸易和其他废奴运动的请愿书送进国会，[①] 要求国会进行辩论，企图给国会议员施加压力，迫使他们采取反奴隶制的立场。这些请愿书，虽在参议院一度被接受归入档案，而众议院却将其视为有意冒犯拒绝接受。为了避免在国会中引发奴隶制的争论，在南方奴隶主代表的强烈要求下，众议院通过了“限制继续辩论法案”（亦称“钳口决议案”，Gag Resolution）规定所有涉及奴隶制的请愿书都将不予理睬而搁置起来。1838年2月，时任众议院议员的约翰·昆西·亚当斯向众议院提交了多达三百五十份反对奴隶制的请愿书，但当年12月和次年1月，众议院又连续两次通过“限制继续辩论决议案”，亚当斯的努力归于无效。这位老政治家气愤地谴责这种蛮横作法是“箝制舆论”、违背宪法。直到1844年底，国会才废止了这些“限制继续辩论决议案”。

但是，北方资产阶级与南方奴隶主阶级的矛盾和冲突是不能长期掩盖的。南方奴隶主阶级也不会安于单纯用维护州权和转移视线的消极方式来保卫自己。随着时间的推移，他们一定会由防御转向进攻，由消极的州权捍卫者变为积极的扩张主义者。这是因为，第一，奴隶制种植园制度本身的经济规律，决定了它的扩张性。种植园生产专供外销的棉花、烟草等经济作物，靠得是黑人奴隶使用简单工具从事简单劳动和土地的天然肥沃性，奴隶主对土地不进行任何投资。这种原始的、粗放的和落后的生产经营，几年、十几年后就会因土壤肥力的消耗殆尽而变得无利可

① “华盛顿那时是一个奴隶转运站，来自弗吉尼亚和马里兰的奴隶经此运往植棉各州。甚至从国会大厦的窗口就可以望见，不时有锁成长串的黑人铁链啷当地往前走过去。”塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第661页。

图，唯一的出路是扩大种植园土地面积，向本州以外或向其邻国掠夺新的领地。所以，“不断扩张领土，不断扩展奴隶制度到旧有边界之外……是联邦各蓄奴州的生存规律。”[①] 第二，20－30年代，英国工业革命进入完成阶段，北方也正处于工业革命的迅速发展阶段，棉花需求量大增，给奴隶主提供了赚大钱的极好机会，刺激并助长了种植园主们扩张奴隶制区域的贪欲。第三，南方奴隶主与为数众多的贫穷白人之间的矛盾和对立，也是推动奴隶主们扩张新领地的一个因素。马克思指出：“联邦南部真正的奴隶主的人数不超过30万人，是一个狭小的寡头统治，与之对立的是好几百万所谓‘白种贫民’（Poor whites），这种白种贫民的人数由于地产的集中而不断增长，而他们的处境也只有罗马平民才可比拟。只有靠取得新的领地和有希望取得新的领地，以及靠海盗式的远征，才能调和这些‘白种贫民’的利益与奴隶主的利益，把他们的热烈的事业欲引到一个无害的方向，并且用他们自己有一天也会成为奴隶主的希望来羁縻他们。”[②] 第四，扩张领地，建立新的蓄奴州，是南方奴隶主集团同北方资产阶级争夺参议院控制权的唯一手段。依照宪法规定，众议院议员人数按各州人口比例选出，参议院议员每州不分大小推选两名。源源不断的外来移民不愿意到南部奴隶主控制区，绝大多数都涌入东北部各自由州，从而使北部人口逐年增加。而南部在1808年后已停止奴隶贸易，加以宪法有“五分之三折算率”[③] 的规定，单凭其人口增长率无论如何也赶不上北方各州。因此，南方指望依仗人

---

① 《马克思恩格斯全集》第15卷，第353页。

② 《马克思恩格斯全集》第15卷，第353页。

③ 制宪会议上，对于南方黑人奴隶算不算人口发生争论。最后妥协，黑人奴隶按3/5折算计入人口，同时奴隶主也按3/5缴纳财产税。宪法第一条第二款中之“3/5非公民”即指黑人奴隶。

口增长很难在众议院保持优势地位，只能靠扩张领地、争取建立更多的蓄奴州来加强他们在参议院的控制权。出于这些深刻的政治、经济和社会原因，南方奴隶主们的扩张欲望一天比一天增长。

19世纪30－40年代后，南方奴隶主已逐步控制了民主党的领导权。他们利用民主党政治上的优势地位，左右国家政策和国会立法，竭力推动联邦政府进行领土扩张，把联邦政府变成了他们谋求私利的工具。正如马克思指出的："在对外政策上，也同对内政策一样，奴隶主的利益成为指路星辰。"[①] 而一旦有新侵占的领土并入合众国，必然会因建立蓄奴州或自由州之争导致南北两种社会经济制度的尖锐冲突。

事实果然如此，40年代后，美国领土扩张进入高潮，奴隶制扩张也随之成为美国政治生活的热点和两党斗争的焦点。民主党秉承奴隶主的意旨，吞并得克萨斯并发动了侵略墨西哥的战争，潜伏了二十多年的奴隶制争端再次激化。在国会内部和两党之间，围绕着要不要兼并得克萨斯、要不要打一场侵墨战争以及西部领地是否允许蓄奴或建立蓄奴州等重大问题展开了激烈斗争。

二、兼并得克萨斯之争

40年代奴隶制争端的公开化始于兼并得克萨斯事件。得克萨斯原是西班牙的殖民地。1821年墨西哥摆脱西班牙殖民统治获得独立后，成为墨西哥共和国的领土。这个地方地域辽阔[②]、

① 《马克思恩格斯全集》第15卷，第351页。

② 得克萨斯面积为267，300多平方英里，比美国东北部9个州的面积总和还要大。

资源丰富、气候多样，土地肥沃，早就为美国人所垂涎。该地土壤适宜种植棉花，更是南部种植场主扩张奴隶制的理想目标。美国从法国手里购买路易斯安那地区后，就逐步向得克萨斯地区移民，到1830年，移民人数已超过当地原居民的两倍。美国移民多为奴隶主，他们携带黑人奴隶迁入该地，开辟新的奴隶制种植园，把得克萨斯变成了一个蓄奴区。1835年，南方奴隶主策动美国移民发动武装暴乱，联邦政府派军支援，击败墨西哥政府军，宣布独立。次年2月，建立起一个傀儡政权——得克萨斯共和国，因采用仅有一颗星的国旗，故称“孤星共和国”。它制定的新宪法确认奴隶制合法化，成为一个蓄奴国。新政府成立后，立即派出使节到华盛顿，要求并入美利坚合众国。1836年3月3日，在杰克逊总统任职的最后一天，美国政府宣布承认“孤星共和国”为独立的主权国家，但对于是否接纳实行蓄奴制的得克萨斯共和国加入联邦，却成了美国政坛上一个带有爆炸性的问题，引起了南部与北部、民主党与辉格党之间的尖锐对立，甚至两党内部对兼并问题也态度不一。

每一个美国人都明白，一旦实行蓄奴制的得克萨斯并入合众国，立刻就会打破南部和北部在参议院的均势。因此，主要代表北方资产阶级利益的辉格党人反对兼并，相反，主要代表南方奴隶主利益的民主党人则赞成兼并。东北部的辉格党人和废奴主义者反对合并的情绪最为激烈。1837年1月，佛蒙特州议会通过决议，反对接纳“其宪法容许奴隶制存在的任何州”加入联邦。废奴派严厉地谴责合并，他们一针见血地指出：向得克萨斯移民、在那里策动“革命”以及制造要求合并的“孤星国”乃是南方奴隶主们玩弄的一场阴谋，其目的是为人肉贩子开辟市场和攫取蓄奴领土种棉花。民主党内的南方奴隶主不遗余力地促成合并。南方各州议会都分别通过了合并得克萨斯的决议，那个狂热的奴隶

主代言人约翰·卡尔霍恩扬言，对某一州因其存在“特殊制度”而加以排斥的任何企图，都将意味着实际上解散联邦。而北部的民主党头目马丁·范布伦则因担心失去北方支持，借口合并得克萨斯有可能引起美国与墨西哥的战争对合并持反对态度。由于两党之间和两党内部对这个问题的意见严重分歧，争论不休，致使吞并得克萨斯问题拖延下来。范布伦总统任内拒绝谈判合并问题，直到1844年4月，约翰·泰勒任命南部的宠儿卡尔霍因为国务卿，才与得克萨斯谈判并签订了合并条约。然而，当着合并条约提交参议院审议批准时，却以35票对16票的绝对多数被否决了。1844年是大选年，合并得克萨斯成为主要的争论问题。谋求连任的范布伦与已获得辉格党提名的亨利·克莱联名发表反对合并得克萨斯的公开信。结果，范布伦因失去强烈要求合并的南部和西部民主党人的支持未能获得提名；克莱也因引起某种猜疑在大选中败北。而民主党在候选人提名难产的情况下，抬出狂热的扩张主义者詹姆斯·波尔克这匹“黑马”参加竞选，打起完全赞同兼并“孤星国”的口号，却终于获得了胜利。波尔克上任前，那个因偏袒奴隶主而被辉格党除名的约翰·泰勒总统，决心在他离职前完成对得克萨斯的兼并使命。鉴于“合并条约”已在参议院遭到否决，泰勒采用参众两院联合决议案而不是通过条约的方式，使“合并”获得了国会批准，[①] 1845年3月，泰勒欣然予以签署。“合并决议案”规定：得克萨斯作为一个享有全权的正式州而不是作为准州加入联邦。得克萨斯可以保留其公共土地，但必须偿付其自身的公共债务。当年7月，得克萨斯召开代表大会，接受了美国国会的合并条件。12月底新任民主党总统詹姆斯·波尔克下令，得克萨

① 通过国会两院联合决议只需简单多数即可，而批准条约则必需2/3多数。采用联合决议而不用条约获得领土或认可条约，这在美国对外关系史上尚属首次。

斯“依法”加入联邦。就这样，美国政府秉承南方奴隶主的旨意，通过强行移民、策动暴乱、建立傀儡政权等手段，吞并了得克萨斯，将其变成为美国第28个州。

吞并得克萨斯经历了一个曲折复杂的过程，结果是一个面积很大的蓄奴州被并入联邦，奴隶主扩张蓄奴区的奢望如愿以偿，民主党在参议院的地位也得到加强。围绕着吞并得克萨斯，辉格党与民主党产生了尖锐分歧。这种分歧，实质上不是赞成或反对向外侵略的分歧，而是奴隶制扩张和反扩张的分歧。尤其值得注意的是，赞成或反对合并，并非单纯以党派界限为分野，在很大程度上，是以南、北两个地区为分野，即以两种不同的社会经济制度为分野。1845年1月25日众议院表决国会两院联合决议的情形，充分显示了这一点。这次表决，投赞成票的120人中，除12名民主党人之外，还有8名南方辉格党人，而投反对票的98人中，除70名辉格党人外，尚有28名北方民主党人。[①] 吞并得克萨斯事件表明，随着美国的领土扩张，两大政党在奴隶制问题上的分歧已经由隐蔽形式转化为公开对抗形式，而且这个敏感问题的斗争，已经而且必将导致两党的分裂。继吞并得克萨斯而来的侵墨战争，又使这种斗争发展到了一个更趋尖锐、更加激烈的阶段。

三、侵墨战争和《韦尔莫特但书》之争

侵墨战争是民主党政府按照南方奴隶主的意愿发动的。南方奴隶主从吞并得克萨斯中获益甚多，尝到了甜头，但这远远没有满足他们的扩张贪欲。既然那个年轻的墨西哥共和国如此软弱可欺，从她身上割取一块肥肉竟然无还手之力，那就无须客气，伸

① Richard B. Morris ed., Encyclopedia of American History, P. 228.

出利刀再割一块量也无妨。扩张主义分子们嘴里吞着得克萨斯，眼睛盯着新墨西哥和加利福尼亚。当时美国国内的政治气候也对扩张有利，助长了奴隶主们得寸进尺、进一步掠夺墨西哥的气焰。这些有利条件是：第一、19世纪40年代中期，“天定命运论”（Manifest destiny）开始在美国广为泛滥。[①]“天定命运论”的基本含义是：美国把它的领土扩大到整个北美大陆，把所谓“美式文明”传播到整个亚洲及太平洋地区，这是上帝赋予美国人的一项神圣的使命。[②]这种思潮在国内煽起了狂热的扩张主义情绪，也为美国向外扩张侵略提供了理论依据。第二、40年代中期，美国正在与英国谈判，争夺西北部的俄勒冈地区，此举主要反映北部资产阶级向亚洲和太平洋地区进行扩张的要求。在夺取俄勒冈的同时，发动侵墨战争，夺取加利福尼亚等地区，北部资产阶级同样感兴趣。第三、1844年大选，民主党牵出一匹“黑马”[③]再次控制白宫。而詹姆斯·波尔克这匹“黑马”竭力为奴隶主们效劳，他的所作所为，事事符合他们的心愿。波尔克上台后提出的四大目标，其中两项就是夺取俄勒冈和加利福尼

① “天定命运”一词最早出现在1845年7－8月《合众国杂志与民主评论》上约翰·L. 奥利沙文撰写的一篇文章中，当年12月27日又出现在《纽约晨报》一篇有关俄勒冈问题的社论中。1846年1月3日，马萨诸塞众议员罗伯特·C. 温斯罗普在国会首次使用该词。

② “天定命运”思想导源于殖民地时代的“瓦士普使命论”（WASP. 是White Anglo-Saxon Protestant的字头），就是信仰新教的盎格鲁－撒克森后裔的白种美国人，有把资本主义体系传播到世界各地，尤其是“亚太”地区的使命。关于“天定命运论”参阅黄枝连：《美国二〇三年》下卷有关章节。

③ 在民主党代表大会上，第一次投票马丁·范布伦以146票对83票领先于刘易斯·卡斯（Lewis Cass），但不是2/3多数。后连续6次投票，范布伦得票下降，仍无一人超过2/3多数，总统候选人提名形成僵局。后来提詹姆斯·K. 波尔克（James K. Polk）作为妥协性候选人提名者，才打破了僵局。这样，波尔克就成为历史上全国代表大会的第一个“黑马”。参见William N. Chambers, The Democrats, P. 39.

亚。[①] 这些有利条件给奴隶主肆意进行扩张提供了最好的时机。正是在这种形势下，奴隶主的忠实代理人波尔克总统毅然发动了侵墨战争。

当着1846年5月波尔克总统向国会提出战争咨文时，引起了激烈的辩论。民主党人支持战争，认为是正当的，辉格党反对，攻击它有扩张领土的野心，总统发动战争违背宪法。废奴主义者仍把侵墨战争视为奴隶主的阴谋予以揭露；广大劳动人民，尤其是北方工人阶级则愤怒地谴责这场战争是奴隶主策动的不人道的、肮脏的侵略战争。

战争开始后，波尔克政府采取两手政策：一面发动军事进攻，威逼墨西哥就范；一面展开和平攻势，企图通过谈判诱使墨西哥满足美国的领土要求。1846年夏，波尔克总统向国会呈交一个特别咨文，请求国会秘密拨款200万美元以供与墨西哥谈判时贿赂桑塔·安纳割让加利福尼亚之用（此咨文又称"200万美元议案"（"Two Million Bill"）。是年8月8日众议院在审议该议案时，宾夕法尼亚民主党众议员戴维·威尔莫特（David Wilmot）提出一项补充条款：规定"在美国占领的墨西哥领土的任何地方，除犯罪之外，不允许奴隶制和强迫劳役存在，对犯罪当事人则应首先定罪"。[②] 这就是著名的《威尔莫特但书》（"Wilmot proviso"，一译《威尔莫特附文》）。这个《但书》一提出，立即引起了南北双方的激烈冲突，并成为国会内部甚至社会上一个长期争论不休、意见始终对立的政治问题。

波尔克总统第一个起来反对《但书》，他攻击《但书》"有害而愚蠢"，指责那些不负责任的政客们，仅仅为了捞取政治上的

① 其余两项为降低关税和恢复独立国库制。

② Auther M. Schlesinger Jr. ed., History of U. S. Political Parties, Vol. I, P. 432.

好处，蓄意挑起了一场莫须有的争论，蛊惑民心，危害国家。南方奴隶主普遍反对《但书》。因为他们策动侵墨战争的目的很明确，就是要把蓄奴制扩展到夺自墨西哥的领土上去。不仅如此，奴隶主们还着眼于外来领地的合并，他们确信，古巴和中美洲不久的将来也会成为美国的一部分，而《但书》公然在新领地上禁止奴隶制，这就等于宣告他们扩张奴隶制的企图成为泡影。因此，他们气得暴跳如雷，攻击《但书》侵犯州权，是对南方“特殊制度”的一种侮辱。而《但书》却得到了北方资产阶级和广大劳动人民的热烈支持和欢迎。北部除一个州外，其他各州立法机构都通过决议，表示支持这个反对奴隶制的《但书》。两种对立的意见长期争执不下，陷于僵持状态。拥护《但书》的议员们屡次向国会提出，屡次遭到否决。从《但书》第一次提出到1849年的三年多内，《但书》呈交国会达四十多次，[1] 除仅有两次在众议院以微弱多数通过外，均被国会两院搁置或否决。[2]

针对《威尔莫特但书》的大辩论，理论上的分歧集中于国会是否有权管理领地这个根本性问题上。对于这个宪法理论问题，论战各方各抒己见，提出了三种有代表性的理论原则。

第一种是：国会有权规定领地内的奴隶制存废。这是克莱为代表的拥护《但书》、坚持反对奴隶制扩张的辉格党人的观点。他们援引宪法中授权国会“制定有关属于合众国所有之土地或其他财产之必要法规与条例”的条款，确认国会有权通过立法对某一领地实行或废除奴隶制加以规定。亨利·克莱列举历史事实对这一原则作了详尽论证，他指出：第一届国会重新制定的1787年《西北法令》，明确禁止西北部领地实行奴隶制；1820年《密

---

① 林肯在1847－1849年曾四十次投票赞成《但书》。

② 《威尔莫特但书》虽未获国会通过，但影响深远。《但书》的基本原则不仅在以后的国会争论中一再出现，而且成为自由土壤党与共和党纲领的一个极其重要的条款。Richerd B. Morris ed., Encyclopedia of American History, P. 241.

苏里妥协案》规定的北纬36°30′的地理界限以及1845年国会讨论得克萨斯并入联邦时波尔克总统向国会建议把北纬36°30′妥协线延伸到太平洋等，都在事实上承认国会有权管制领地内的奴隶制。《但书》本身以及克莱等支持《但书》的人所坚持的国会有权规定领地内奴隶制存废的观点，实际上提出了一个理论原则，即：自由应是全国性的，奴隶制只能是地区性的。

第二种是：国会和领地政府均无权禁止在领地内实行奴隶制。这是以卡尔霍恩为代表的极力反对《但书》、坚持奴隶制扩张的南方极端州权派民主党人的观点。1847年2月，当着反蓄奴派继续努力使《但书》成为法律时，卡尔霍恩向参议院一连提出了四个决议草案，阐述了奴隶主反对《但书》的理由。他断言：合众国的领地是各州的共有财产；国会作为各州的代理人，无权制定任何法律区别对待各州和剥夺任何一州在合众国已经或即将获得的任何领土上的充分和平等的权利；制定任何干涉奴隶制的法律将被认为是对宪法和州权的侵犯，并将损害联邦内部各州的平等；人民有绝对的权利去组织和选定他们的州政府，除州政府必须实行共和制外，宪法对于接纳一个州并不强加任何条件。卡尔霍恩警告说：如果北方和南方之间的平衡被毁坏，它将预示着“政治革命、无政府状态、内战和普遍灾难”的降临。[①]卡尔霍恩的辩解，实际上提出了又一个理论原则，即：自由应是地区性的，奴隶制才是全国性的。

第三种是：“居民主权原则”（The Principle Popular Sovereignty）。认为新领地是否保有奴隶制，国会无权干涉，而应由领地的居民自己来决定。这是北部民主党温和派的代表人物、密执安州参议员刘易斯·卡斯和伊利诺伊州参议员斯蒂芬·道格拉斯（Stephen A. Douglas）所宣扬的观点。他们认为，自治是美国的

---

① Richard B. Morris, ed., Encyclopedia of American History, P. 241.

传统，移居在新领地上的人民，是唯一有权决定其制度的人。

应当指出，在支持《但书》的人们中，绝大多数是反对奴隶制扩张的，但是，其中也有一些人不完全是仇视奴隶制或关心黑人。有些人是由于在其他社会政策上与南部奴隶主存在分歧而产生一种反南部情绪；有些人则出于一种顽固的种族主义动机。威廉·威尔莫特本人并不反对侵墨战争，他完全是站在种族主义立场上才主张禁止西部领地上的奴隶制的。他在申明其提出《但书》的目的时曾声称：他是为了捍卫白人自由人的权利。“我要为自由的白人劳工保全一片干净的国土，一份丰富的遗产，在那里可以让与我同一种族和肤色的勤劳子孙生活下去，不至于蒙受自由的劳工因与黑人奴隶制相混合而受到的那种耻辱。”[①] J. 布卢姆指出：“简而言之，北部支持‘威尔莫特附文’，出自三个原因：思想意识上反对奴隶制的情绪，反对南部的地方主义情绪以及反对黑人的种族主义情绪。”[②]

《威尔莫特但书》进一步加剧了两大政党的分化和改组，加速了两党内部的地区性分裂，使民主党与辉格党都依照对新领地内奴隶制存废的态度问题分裂为南北两大派别；同时，还导致了一个新的反奴隶制第三党——自由土壤党的产生。

北部民主党人大都支持《但书》，其中一部分人是因为他们对波尔克政府在关税、国内改进等方面一味推行偏向南部奴隶主的政策深感不满；另一部分人如马丁·范布伦领导的纽约烧仓派（“Bamburners”）[③] 反对奴隶制扩张的态度更为坚定。更使北部民主党人普遍感到不满的是南部奴隶主对民主党的明显控制。南

① 转引自塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第729页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第465－466页。

③ 据荷兰故事传说，有一个农民为了消除鼠患，不惜放火烧掉自己的谷仓。1843年纽约民主党人中出现一个反对奴隶制扩张的派别，由于态度坚决，被其政敌称为“焚烧谷仓派”，简称“烧仓派”。

部民主党坚决反对《但书》，他们坚持奴隶制扩张的理论，把卡尔霍恩提出的理论原则奉为自己的纲领，《但书》在辉格党内同样引起了重大分歧和严重分裂。在第三十届国会中，辉格党人在土地政策、关税和国内改进等方面尚能保持团结，但在奴隶制扩张问题上南北两个地区的辉格党人之间却横着一条不可逾越的鸿沟。北部辉格党人投票支持《但书》，强烈反对奴隶制扩张，而许多南部辉格党人则宁愿与赞成《但书》的北部辉格党人断绝一切关系。由于长期的党内忠诚起作用，在1848年前，并未使对《但书》持相同立场的北部民主党人和北部辉格党人联合起来。但在1848年大选时，这种情况发生了变化。

1848年大选前，由于两大政党都因《威尔莫特但书》而四分五裂，以致于都无法推举一个在奴隶制问题上态度鲜明的政治家充当本党的总统候选人。结果，民主党选出一个党派色彩不强的、反对《但书》但提倡"居民主权论"的北部民主党温和派刘易斯·卡斯（Lewis Cass）为候选人；辉格党则推出一个既没有政治经验，也没有政治原则，新近才发现自己是个辉格党人的奴隶主扎卡里·泰勒（Zachary Taylor）参加竞选。而两大政党内部那些坚持拥护《威尔莫特但书》、反对扩张蓄奴制的派别，则怀着愤愤不满的情绪相继造反退党，另起炉灶，建立新党。1848年8月，北部民主党的"烧仓派"、"黄磷火柴派"（Locofocos），[1] 和反对奴隶制的辉格党良心派（Conscience Whigs），[2] 以及废奴派

① 该派是1834－1835年纽约州民主党人中出现的一个反对杰克逊的银行和货币政策的派别，原称"平等权力派"。1835年10月，他们在纽约民主党人预选会上，对候选人名单和竞选政纲持有异议，留在会议厅内不走。反对派熄灭了灯光，他们用新发明的黄磷火柴点燃蜡烛，继续开会，另提名单和政纲，故名。参见塞缪尔·E.莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第733页注①。

② 该派因谴责奴隶制违反人类道德良心而得名。南部拥护奴隶制的辉格党人称"辉格党棉花派"（Cotton Whigs）。

的自由党［Liberty (abolitionist) Party］在布法罗召开代表大会，成立了一个新党，取名“自由土壤党”。该党的政纲是：反对向新领地扩张奴隶制、对蓄奴势力不作任何让步、主张联邦出资进行国内改进和实行免费分配公共土地的“宅地法”。其政治口号是：“自由的土地、自由的言论、自由的劳动、自由的人民”。①自由土壤党提名马丁·范布伦和约翰·昆西·亚当斯的儿子查尔斯·弗朗西斯·亚当斯（Charles Francis Adams）为正副总统候选人参加竞选。虽然该党未在任何一个州获胜，但获得29，126张普通选民票却引起了人们对该党的注意。自由土壤党的成立是民主党和辉格党分裂的产物，这个党参加政治活动，介入总统职位之争，又削弱了两个大党的力量，进一步加剧了两个大党的分化和改组。

四、西部建州性质之争，1850年大妥协

1846－1848年的美墨战争以美国的胜利而告终。1848年2月2日，双方签订了《瓜达卢佩－伊达尔戈和约》（Treaty of Guadaloupe Hidalgo)。根据这个掠夺性的不平等条约，美国仅用1500万美元的代价，竟割取了墨西哥的加利福尼亚、新墨西哥等545，753平方英里的土地。加上此前已吞并的得克萨斯，和此后的“加兹登购买地”，② 美国共强占墨西哥共和国的土地多达966，557平方英里，总面积相当于墨西哥领土的55%。

在美国侵占和购买的西部新领土上，形成了一些新的领地。

① Arther M. Schlesinger, Jr., History of U. S. Political Parties, P. 878.

② 1853年，美国政府以修筑南太平洋铁路最佳路线为借口，委派美国驻墨西哥公使詹姆斯·加兹登（James Gadsden）出面，以1000万美元强行购买希拉河流域29，640平方英里的土地，史称“加兹登购买地”（the Gadsden Purchase)。Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 170.

当这些领地申请加入联邦时，又发生了西部领地建立自由州还是蓄奴州之争。

美国夺得加利福尼亚和新墨西哥等地区后，因这些地区人口稀少，没有条件建立“领地”，暂时由总统直接任命的军官掌管其行政事务。1848 年初，加利福尼亚发现金矿后，来自东部和世界各地的掏金者蜂涌而至。在不到两年的短时间内，“掏金热”使加利福尼亚的人口猛增到十万人。为了避免“领地”建州问题在国会中引起争论，卡扎里·泰勒总统独出心裁，建议加利福尼亚绕过“领地”直接建州申请加入合众国。1849 年 11 月，加利福尼亚人制定了禁止奴隶制的州宪法，并组建了州政府。待 12 月第三十一届国会开会时，泰勒总统在他向国会提交的特别咨文中，提出了接纳加利福尼亚以自由州加入联邦的建议。本来，侵墨战争结束后，人们都盯着西部新占领土的前途，奴隶制扩张的争论就有一触即发之势，泰勒的建议，犹如火上加油，立即在南北两个地区之间和两大政党之间，触发了美国历史上一次大规模的奴隶制大辩论。

北方工业资产阶级一直坚持《威尔莫特但书》，坚持在新获得的领土上排除奴隶制，要求废除哥伦比亚特区的奴隶制，因而，大力支持加利福尼亚作为自由州加入联邦。而南方奴隶主们一直奉行奴隶制扩张原则，坚持西部领土上绝不能排斥奴隶制。直到 1849 年，自由州和蓄奴州各为十五个，加利福尼亚以自由州加入联邦，势必打破南北双方在参议院的政治平衡，这种局面尤其令他们不能容忍。鉴于废奴主义者不断策动和帮助南方黑奴大量逃亡，奴隶主们还强烈要求国会制定更严厉的逃亡奴隶法案。当时，北部和南部各州都召开州议会和群众集会，发表措词强硬的决议，表明自己的不妥协态度。马萨诸塞民主党人和自由土壤党人的代表大会，毅然宣称：“反对任何形式和色彩的奴隶

制”，而密西西比州则发出呼吁，要求南方蓄奴州在1850年6月齐集田纳西州的纳什维尔，召开一次“哈特福德式”的代表会议。[1] 南方奴隶主的老资格代言人约翰·卡尔霍恩公然扬言：要么南部的权利受到尊重，要么解散联邦，二者必居其一。南方领导人谴责总统是背叛分子，充当废奴主义者的工具，他们还发出威胁，要将驻扎在有争议的新墨西哥境内的联邦军队驱逐出去。对于此种挑衅性叫嚣，泰勒总统板起一副将军的严厉面孔回击说：“我要亲自领兵，杀死任何有叛国行为的人。”[2] 这次辩论南北双方的尖锐对立，几乎把联邦推向了分裂和内战的边缘，使合众国面临着一场非常棘手的政治危机。

人们深深为国家前途担扰。那些殷切企望拯救联邦的爱国者们求助于那位经验丰富的妥协大师亨利·克莱，确信他能够提出解决诸多难题的答案。克莱已年届七十三岁，1849年重返参议院。出于对联邦的热爱，他拟定了一个旨在弭息所有争端的一揽子妥协计划。1850年1月29日，克莱拖着虚弱多病的躯体，走进参议院会议大厅，提出了八项照顾到各方利益的妥协性议案，他建议：为北部考虑，接纳加利福尼亚作为自由州加入联邦，禁止哥伦比亚特区的奴隶贸易；为南部考虑，国会不干涉哥伦比亚特区的奴隶制和州际奴隶贸易，并应制定更严厉的逃亡奴隶法；为南北双方考虑，新墨西哥和犹他两地区建立“领地”政府，对奴隶制暂不作任何规定；为解决得克萨斯和新墨西哥的边界纠纷，建议得克萨斯放弃对新墨西哥东部土地的要求，作为交换条

① 第二次美英战争时期，新英格兰地区一些反战的联邦党人于1814年12月15日至1815年1月5日在康涅狄克州哈特福德召开秘密会议，要求修改宪法，通过了一个极端州权方案，其中激端派分子甚至扬言要脱离联邦。人们认为，这次会议带有叛逆性质。此后，“哈特福德会议”成为分裂会议的代名词。“纳什维尔会议”在6月3日如期召开，有九个蓄奴州代表参加，通过了反对克莱妥协案等决议。

② 大卫·C. 惠特尼：《美国总统列传》，第131页。

件，联邦政府承担得克萨斯在合并前所欠债务。2月初，克莱连续两天在国会发表长篇演说，苦口婆心为妥协方案辩护，力劝双方作出让步，为保全联邦而放弃各自的要求。尽管克莱费尽心机试图照顾到各方的利益，但他的妥协案在国会内部和两个政党之间，仍然引起了截然不同的反响。

50年代初，美国第二代政治家大都已届垂暮之年，他们之中在美国政坛上尚能发挥较大影响的只剩克莱、韦伯斯特和卡尔霍恩等廖廖数人。[①] 2月21日晚上，克莱带病冒着暴风雨登门造访韦伯斯特，切望求得这位辉格党元老对妥协案的支持。两人会商了一个小时，克莱概括地介绍了他的观点，韦伯斯特深为所动，答应原则上给予支持。[②] 但是，那位南方奴隶主利益的死硬派政治代表卡尔霍恩却始终坚持不妥协立场。于是，赞成和反对妥协案的斗争首先在这三位行将就木的老政客之间展开。3月4日，病入膏肓的卡尔霍恩坐在参议院会议厅，托人代读他的发言。[③] 他把引起危机的罪责归咎于北方的侵略，扬言如不满足南部的要求，它将在“屈从与反抗”之间作出选择。三天之后，韦伯斯特发表演说，全力支持克莱妥协案。他在批驳了卡尔霍恩对北部的无端指责后，一改旧态，谴责反奴隶制宣传，恳请北部放弃《威尔莫特但书》，不再抵制逃亡奴隶引渡法案，呼吁人们支持妥协案，保全联邦。韦伯斯特的演说，扩大了妥协案的支持率。然而，反对奴隶制的人们对他在奴隶问题上态度突然软化感到愤慨。他们把韦伯斯特斥为“叛徒”、“奴隶主的走狗”。

在国会的激烈辩论中，妥协案受到来自南方和北方的强硬派

---

① 1850年，克莱已75岁，韦伯斯特70岁，两人均在两年后离开人世。

② Clyndon G. Van Deusen, The Life of Henry Clay, (Boston, Toronto, 1937), P. 399.

③ 27天后，即1850年3月31日，卡尔霍恩与世长辞。Clyndon G. Van Deusen, The Life of Henry Clay, P. 403.

分子的猛烈攻击，一再形成僵局。对立双方甚至大打出手，动武伤人。弗吉尼亚参议员贝弗利·塔克（Beverly Tucker）谴责克莱以他的“卑怯的妥协”充当“欺骗大王、庸医和叛徒”。辉格党良心派则站在北方的立场上抨击它。威廉·西沃德（William Henry Seward）把它称之为“极为动人的欺骗”。萨蒙·P. 蔡斯（Salmon P. Chas）认为，妥协案“感情上为北方而实质上为南方”，而乔舒亚·R. 吉丁斯（Joshua R. Giddings）则确信它必将“陷于流产”。[①]

在这场马拉松式的辩论过程中，希望避免联邦分裂、赞成妥协的温和派在南北双方的国会议员中逐步占了优势。从而进一步加强了妥协派的力量。然而，克莱的妥协案如将全部内容都提交参众两院付诸表决，仍然难以达到获得通过所需的多数。为了解决这个问题，温和派采取“分别表决”的方式（即把容易获得多数通过的内容分别提交国会表决），通过同那些反对整个妥协案而赞成某些条款的人实行联合，达到目的。需要克服的最大障碍是反对妥协案的泰勒总统有可能予以否决。幸亏老天作美，7月9日，泰勒逝世，[②] 继任总统米勒德·菲尔莫尔（Millard Fillmore）是辉格党人，反对奴隶制度，但他赞成克莱的妥协案。他同克莱、韦伯斯特等人联合起来，运用他们的影响，促使国会相继通过了克莱提出的一系列妥协案，并欣然予以签署。这些妥协案统称“1850年妥协案”（Compromis of 1850），主要内容包括：

（1）加利福尼亚作为自由州加入联邦。

（2）在割自墨西哥的其余地区组成新墨西哥和犹他两个领地，对奴隶制不加限制。

---

① Clyndon G. Van Deusen, The Life of Henry Clay, P. 402.

② 泰勒去世几天后，韦伯斯特对一个朋友说：“如果泰勒将军活着，我们将会有一场内战。”Richard N. Current, Daniel Websler and the Rise of National Conservatism, P. 271.

(3) 确定得克萨斯州的边界，联邦政府对该州让出的土地支付补偿费1000万美元。

(4) 在首都哥伦比亚特区禁止奴隶贸易。

(5) 联邦政府制定更有效的法律，帮助奴隶主缉捕逃亡奴隶，称《逃亡奴隶法》。

这个妥协案的各项规定，表面上照顾了各方利益，南北双方都作了让步，实质上是南方奴隶主的一次胜利。因为，第一、新墨西哥和犹他两领地奴隶制存废问题不作规定，按照所谓“居民主权原则”处理，即由当地居民投票表决。这不仅直接否定了《威尔莫特但书》，而且实际上是要把这两个地区拱手让给奴隶主，因为这里的居民中奴隶主占绝大多数，表决结果是不言而喻的。第二、只废除了哥伦比亚特区的奴隶贸易，而特区的奴隶制却予以保留。第三、《逃亡奴隶法》的通过是奴隶主的巨大胜利。该法案规定，联邦司法机构和地方官员必须履行帮助奴隶主搜捕逃亡奴隶，尽职者领赏，不尽职者受罚。任何人如帮助或庇护逃奴将受重罚或监禁。凡被认为逃奴者，无权为自己作证，也不许有陪审团参加审判，原告的证词是唯一依据。该法令不仅打击逃亡奴隶，而且使自由黑人随时都面临被绑架而出卖为奴的危险。该法案在北部造成了严重的恐怖气氛，激起了更加广泛的反奴隶制斗争。

菲尔莫尔总统乐观地称1850年妥协案“不论在原则上还是在实质上，都是对人民面临的危险和紧迫问题的最彻底的解决办法”，“是南北分歧的‘最彻底’的解决办法”。[①] 其实，这是一种自欺欺人之论。《1850年妥协案》没有也不可能彻底解决南北两种社会经济制度矛盾。它只是通过北方资产阶级对南方奴隶主阶级作出诸多让步，用巨大代价换得了暂时和平，只是暂时平息

① 大卫·C. 惠特尼：《美国总统列传》，第135页。

了南北双方关于奴隶制、奴隶贸易和奴隶制扩张问题的争论，从而把南北战争推迟了十年，实质问题一个也没有解决，更不用说“彻底”解决了。

奴隶制之争和妥协案的通过，对美国政党制度产生了深刻影响。它加剧了两个政党内部的地区性分化，越来越明显地把两个政党划分成了观点对立的南北两大派别。国会表决妥协案时的投票情况，突出地表明了这种分野。“众议院中的南部辉格党人一致赞同，而1/3的北部辉格党人则投票反对，在参议院，有90%的北部辉格党人强烈反对，而80%的南部辉格党人则热情地或适当地给予支持。”① 事实上辉格党的团结统一业已不复存在。民主党出现了类似情况。“在国会里，党的团结已遭破坏，而在象逃亡奴隶法和加利福尼亚州法案这些关键性法案上，民主党几乎按照南北分界线向两极分化。”② 这预示着，如果关于奴隶制问题的争论再度爆发，势必导致政党之间的大分化和大改组。《1850年妥协案》通过后仅仅过了四年，这种大分化和大改组果然出现了。

五、政党大改组与共和党的诞生

《1850年妥协案》换来了奴隶制争端的休战。然而，短暂的和平局面很快就被更加尖锐的斗争打破了。1854年的《堪萨斯—内布拉斯加法案》（Kansas-Nebraska Act）使南北两种社会制度的矛盾冲突再次激化，促成了美国政党空前的大分化和大改组。

《堪萨斯—内布拉斯加法案》的炮制者是伊利诺伊州参议员、

① 《美国共和党史》中译本，第72页。

② 《美国民主党史》中译本，第123－124页。

参议院领地委员会主席、北方民主党领袖斯蒂芬·道格拉斯。此人身材矮小，人称“矮小的巨人”。1853 年，道格拉斯向参议院提出一项兴建横贯大陆直通太平洋沿岸的铁路干线方案，以期与陆军部长杰斐逊·戴维斯（Jefferson Davis）所赞助的南方线路①相竞争。密西西比河以西的中部大平原地区，属路易斯安那购买地的一部分。直到那时为止，该地区仍是一块未开垦的处女地。铁路干线穿过此地，必须解决该地区的法律管辖问题，即组建新领地问题，而且，随着铁路的修通，移民必定蜂涌而至，使之成为人口增加、经济繁荣的地区，这就必然涉及到该地区建立自由劳动区还是蓄奴区这个十分敏感的问题，从而引发一场新的关于奴隶制扩张问题的斗争。道格拉斯深知，南方奴隶主将决心把该地区变为蓄奴区，北方资产阶级也将坚持反对这种企图。为了取得南部的支持，他事先与南方奴隶主政客进行磋商，对南部作了大幅度让步。1854 年 1 月 23 日，道格拉斯正式向国会提出了《堪萨斯—内布拉斯加法案》，法案规定：在密苏里河以西和北纬 37 度线以北地区组建堪萨斯和内布拉斯加两个领地，在两领地所辖范围内及将来由领地形成的新州内，允许抑或禁止蓄奴，将由其境内居住的人民通过他们的代表来决定，即按照“居民主权原则”来解决。

“居民主权原则”貌似民主，实际上使该地区向奴隶制度开放，因为：按照《密苏里妥协案》的规定，新组建的堪萨斯和内布拉斯加两个领地，其地理位置均在北纬 36 度 30 分以北，理应禁止奴隶制，而道格拉斯的法案提出用“居民主权原则”来处理，这等于公开宣告废除了《密苏里妥协案》。“这样，在美国历

---

① 该线以伊利诺伊州的芝加哥为起点，中经中部大平原，穿越落基山脉直抵加利福尼亚的圣弗兰西斯科（旧金山），称中部线路。南方线路东起奥尔良，穿过得克萨斯直至加州的圣迭戈。后者使南方奴隶主直接获益。

史上，就第一次取消了使奴隶制度不得在领地内扩张的一切地理限制和法律限制”。[1] 所以，该法案一经提出，“堪萨斯立即成了争夺政府控制权的两个集团斗争的战场”，[2] 在全国引起了一场新的有关奴隶制扩张问题的激烈辩论和尖锐斗争。南部奴隶主们欣然赞同该法案，认为它是合理的、正义的，而北部和西部反奴隶制的人们则因法案明显地偏向奴隶主深为震怒。他们在各地组织游行示威，举行抗议集会，口诛笔伐，严厉谴责该法案公然废除《密苏里妥协案》，痛斥那个“北方叛徒”的反动行径。就连道格拉斯自己都说，他可以借着焚烧他的模拟草人的火光，从华盛顿一直走到芝加哥。

在国会内部，对立两派的激烈辩论一直持续了三个多月。一部分北部民主党人、自由土壤派和反奴隶制的北部辉格党人联合起来猛烈抨击这个法案，坚决反对废除《密苏里妥协案》。在《堪萨斯—内布拉斯加法案》提交国会讨论的第二天，北部反法案派领袖萨蒙·P. 蔡斯和查尔斯·萨姆纳（Charles Sumner）等人在华盛顿废奴派报纸《民族时代》上发表《致独立民主派的呼吁书》，向人们指出：该法案的提出是对《密苏里妥协案》和《1850 年妥协案》的粗暴破坏，是奴隶主搞的“一项残酷阴谋”的一部分，号召人们抵制它，为人类的自由事业而斗争。5 月下旬，参众两院分别通过了《堪萨斯—内布拉斯加法案》。民主党总统福兰克林·皮尔斯随即予以签署成为法律。查尔斯·萨姆纳尖锐地指出：“‘这是国会历来所推行的一项最坏而又最好的法案。’其所以最坏，乃是因为它为奴隶制赢得了眼前的胜利。其所以最好，则是在于‘它取消了所有过去对奴隶制的妥协案，并使一切

---

① 《马克思恩格斯选集》第 15 卷，第 350 页。

② Harold R. Bruce, American Parties and Politics: History And Role of Political Parties in The United Slates, (New York, 1932), P. 102.

未来的妥协成为不可能。这样它就使自由制和奴隶制正面相对，让他们进行搏斗'。"①

《堪萨斯—内布拉斯加法案》引起的一个明显政治后果，是加剧了民主党的分裂、辉格党的瓦解和促成了一个新的政党——共和党的诞生。

19世纪50年代，民主党的分裂就已呈现出日益严重的态势。造成分裂的社会原因十分复杂，但再次挑起奴隶制争端的《堪萨斯—内布拉斯加法案》是导致民主党进一步分裂的重要政治动因。② 北方民主党人早已对民主党为南方奴隶主所控制强烈不满，《堪萨斯—内布拉斯加法案》，用一个所谓"居民主权原则"取消了限制蓄奴制扩张的地理界限，更使许多北方民主党人确信这是蓄奴势力利用联邦政府谋求私利的一个阴谋。因此，尽管民主党利用严格的纪律加以约束，皮尔斯总统又操纵联邦行政部门施加了巨大压力，他们还是毅然加入了反内布拉斯加法案、反政府的同盟。同其他反奴隶制党派议员一起投票反对这个法案。随后不久，民主党内那些心怀不满的反叛者，成群结队地加入了那个打起反奴隶制扩张旗帜的新党——共和党，从而，继1850年的分裂之后，民主党的势力再度遭到削弱。

《堪萨斯—内布拉斯加法案》也给辉格党带来了灾难性后果。围绕40年代《韦尔莫特但书》的争论如《1850年妥协案》的斗争，辉格党的团结统一早已遭到破坏，分裂为南部辉格党和北部辉格党两大派别。《堪萨斯—内布拉斯加法案》又使南北两大派内部也各自发生裂变。在南部辉格党中，一些人因该法案废除了

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第796页。

② 对于《堪萨斯—内布拉斯加法案》对民主党的深刻影响，历史学家亨利·A. 迈纳在1928年曾指出："这是一个由民主党领袖提出、民主党国会通过、民主党总统签署和民主党至今还未从其影响下恢复过来的法案。" Robert A. Rutland, The Democrats: From Jefferson to Carter, (Baton Rouge and London, 1979), P. 98.

《密苏里妥协案》而欢迎它，另一些人则因它在北部引起了废奴舆论和使南部遭到指责而反对它。二者都因对辉格党的前途感到绝望纷纷叛离，前者成批地涌入民主党，后者则或因一贯反对民主党或由于其它原因参加了那个排外主义的无所知党。与此同时，北部辉格党也迅速崩溃。反对《堪萨斯—内布拉斯加法案》、反对奴隶制扩张的激进派加入了新成立的共和党，而许多保守分子则企图回避奴隶制问题参加了无所知党。这样，就使得辉格党只剩下一个有名无实的躯壳而在政治舞台上泯没了。

辉格党在美国政治舞台上活动了 20 年（1834 - 1854），是内战前存在时间较长的重要政党之一。[①] 尽管它存在很多缺点，在同民主党角逐国家政权方面成就不大，没有发挥它应该发挥的重大影响，但是，它在美国的政治生活中仍然作出了重大贡献。1831 年反共济党开创召开全国代表大会提名本党正副总统候选人的先例后，它和杰克逊的民主党立即仿效，使之成为制度延续下来；它使激发选民兴趣和引导选民参加投票的竞选技巧趋于完善。“辉格党人更全面地接受了民主党人的平等主义呼声，并加以改造，他们将汉密尔顿的资本主义梦想和杰斐逊的机会均等概念相结合，把美国描绘成所有那些在它的葡萄园中劳动的人提供机会的国土。……这一观点在美国政治中一直保持到今天。”[②] 它和任何形式的分裂联邦的思想和行为作斗争，在维护国家统一和增强民族凝聚力方面作出了重大贡献。

《堪萨斯—内布拉斯加法案》引起的政党分化和改组，促成了一个新的全国性政党的诞生。美国学者指出：“北部对《堪萨斯—内布拉斯加法案》的积怨产生了现代共和党。”[③]《堪萨斯—

① 从 1792 年起至 1854 年止，联邦党存在 24 年，民主共和党存在 32 年，国民共和党存在 10 年，民主党存在 30 年，辉格党存在 20 年。

② 《美国共和党史》中译本，第 81 页。

③ Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 173.

内布拉斯加法案》是一付清醒剂。过去，北方资产阶级一贯对废奴运动和废奴主义者持敌视态度，对南方奴隶主则采取姑息、容忍和妥协态度。现在，他们从这个法案中看到了奴隶制扩张的严重威胁，态度大变。其他反奴隶制的各阶层，也在不同程度上认识到，退让妥协只能助长奴隶主的肆虐，必须团结起来与之斗争。正是这种反对奴隶制扩张的共同需要，推动各政党内部那些厌恶和反对南部"特殊制度"的派别，开始进行一次新的政治联合。这个过程首先在西北部各州开始，尔后形成一个运动扩及整个西部和东北部地区。1852 年 1 月 23 日，斯蒂芬·道格拉斯向国会呈交《堪萨斯—内布拉斯加法案》后，立即引起了一场抗议浪潮。2 月 28 日，反对该议案的五十名辉格党人和民主党人在威斯康星州的里彭举行聚会，强烈要求建立一个新的政治组织，该组织将取名为"共和党"(Republican Party)。[①] 5 月 26 日，即皮尔斯总统签署内布拉斯加法案的第二天，大约有三十名国会议员举行会议，一致认为有必要建立一个新党，其名称最好叫做"共和党"。同年 7 月 6 日，反对内布拉斯加法案的自由土壤党人、民主党人和辉格党人在密歇根州的杰克逊市召开会议，决定联合起来，采取一致行动反对民主党政府的内布拉斯加政策，并成立了一个取名为"共和党"的新政党机构。会议通过了反对扩张奴隶制的纲领，强烈要求废止《堪萨斯—内布拉斯加法案》和《逃亡奴隶法》，并在哥伦比亚特区废除奴隶制。随后，在印第安纳州、俄亥俄州、佛蒙特州和威斯康星州等，成立了拥护共和党的团体。不到一年内，北部各州都成立了共和党的组织机构。虽然 1854 年各州的共和党尚未成立一个全国性政党机构，但各地

① 之所以取名共和党是为了对杰斐逊表示敬意，因为杰斐逊在 18 世纪 90 年代曾试图制止奴隶制扩张。Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 173.

共和党人已准备参加1856年的大选。因而学术界一般把美国共和党的成立时间定为1854年。

共和党是因奴隶制问题激化在全国引起的政治大排队，政党大分化、大改组的基础上形成的一个新党。[①] 参加共和党的社会政治力量有废奴主义的自由土壤党和自由党人、北方辉格党人和部分北方民主党人。它的社会阶级成分十分广泛，是由北方工商业资本家、中产阶级和工人，北部和西部农场主、农民以及废奴主义者组成的一个反奴隶制的政治同盟。由于它社会基础雄厚，打着限制奴隶扩张的旗帜，即代表着先进的北方资产阶级的政治要求，又一定程度上表达了人民群众的愿望，深得民心，迅速发展壮大，成为一个足以和民主党相抗衡的新的大党。因而，共和党的异军突起，大大改变了美国政治力量的对比。

有的美国学者习惯上把辉格党与民主党对立时期称为“第二政党体制”。这个时期党争的一个明显特点是：两党除继续在关税、银行和国内改进等一些直接与各阶级和集团利益有关的政策上展开斗争外，奴隶制争端成为十分敏感的重大课题。K·波拉科夫说：“奴隶制是第二政党体制的阿基利斯脚踵”。[②] 著名美国政治学家肯尼斯·普鲁伊特和西德尼·维尔巴写道：“一个更具有爆炸性的问题……即奴隶制问题……把北方商业集团和南方种植园集团置于对立状态，并最终破坏了19世纪30年代的第二政党体制。自由劳动和奴隶劳动两种势力导致了政党无法控制的冲

---

① 关于共和党在19世纪50年代中期出现的原因分析，参阅刘祚昌：《美国内战史》，第114－116页。

② Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 145. 阿基利斯是古希腊神话中的英雄，出生后被其母倒提着在冥河水中浸过，除未浸着水的脚踵外，浑身刀枪不入。“阿基利斯脚踵”比喻唯一致命的地方。

突，其结果是一场内战和一个新的政党联盟。”[1]

共和党成立后，制定了明确的以反对奴隶制扩张为核心内容的党纲，决心与民主党进行一次生死较量。

---

① Kenneth Prewitt and Sidney Verba, *An Introduclion to American Goverment*, P. 331.

第六章　内战前共和党与民主党的较量（1854－1860年）

第一节　堪萨斯内战，共和党的初期成就

一、堪萨斯内战及其影响

1854－1860年，共和党与民主党围绕奴隶制问题展开了激烈斗争，美国政坛上风雨满楼，已经闻到了火药气味。

前已述及，1854年的《堪萨斯—内布拉斯加法案》的重大政治后果之一，是引起了一场全国性的政党大分化和大改组，最终导致了辉格党的瓦解、民主党的分裂和共和党在举国上下反奴隶制扩张的呼声中应运而生。从此，美国政党发展史进入了共和党与民主党对立的新阶段。

《堪萨斯－内布拉斯加法案》的另一重大后果，是促使南北矛盾急剧激化，导致了维护和反对奴隶制扩张的两种势力武装对抗，引发了堪萨斯内战。尽管这场内战规模不大，在地域范围上局限于堪萨斯一隅之地，然而，它对美国政治局势和美国政党制度的发展，却有着重要影响。

1854年5月下旬，《堪萨斯—内布拉斯加法案》在国会两院获得通过后，"'拯救堪萨斯'就成为该法案通过当年成立的新共和党的直接目标。"① 不久，民主党总统皮尔斯不顾自由派的坚决反对公然予以签署。这个消息传开后，南北双方都想利用已成为法律的"居民主权原则"，争相向堪萨斯移民，② 以便在选民数量上取得优势，在选举中压倒对方，于是展开了争夺堪萨斯的尖锐斗争。

在这场争夺战中，与堪萨斯毗邻的密苏里州边境地区的奴隶主们充当了急先锋，争先恐后地向堪萨斯移民。这些"边境暴徒"进入堪萨斯后，一手持刀，一手持枪，到处驱赶原定居者，抢先占领了堪萨斯大部分良田，并建立了好几个市镇。西部和北部反奴隶制的人们在自由土壤党的组织领导下，采取对策，也迅速动员起来，积极向堪萨斯移民。新英格兰和纽约州的一个废奴主义团体，在麻萨诸塞州伊莱·塞耶（Eli Thayer）的领导下，带头建立了第一个"移民支援协会"，派遣自由土壤党成员赶赴堪萨斯，鼓励并帮助人们向这个新领地移民。在这个协会的资助下，1240多名自由人来到堪萨斯定居，也建立了一些自由居民市镇。，北部和西部许多州都相继建立支援协会，从事这项工作。

1854年秋到1855年春，皮尔斯总统委派的领地总督主持堪萨斯选举。本来，已在堪萨斯定居的一万名人口中，自由居民已占多数，但奴隶主集团利用欺骗、利诱、暴力威胁以及派遣密苏里的边界居民冒充堪萨斯居民非法投假票等卑劣手段大肆舞弊，破坏公正选举，③ 结果，竟然选出了一个拥护奴隶制的议会，建立起了一个蓄奴派领地政府，以利文渥斯为首府，随之，又制定

① Harold R. Bruce, American Parties and Politics, P. 102.

② 因内布拉斯加成为自由领地肯定无疑，故不是争夺对象。

③ 选举时，约5000名密苏里"边界暴徒"在各地投票站进行恐吓。登记在册的选民仅2905人，竟然投了6300张票。

了一部严峻的领地奴隶法。自由土壤派当然不肯承认这个靠奴隶主操纵的虚假选举产生的政府。他们采取断然措施，另行组织选举，建立了自由领地政府，确定托皮卡为首府，制定了一部禁止蓄奴的领地宪法。这样，在堪萨斯就出现了两个议会、两个政府的对峙，"一个是欺骗行为的产物，另一个则缺乏合法的基础"。[①] 二者互相敌视，不共戴天。两个政府均宣称自己是合法政府，要求联邦政府予以承认。

1856年初，亲奴隶主的皮尔斯总统发布命令，承认蓄奴派领地政府，悍然宣布自由 领地政府为"非法叛逆"。派驻堪萨斯的联邦军队强行解散了托皮卡的立法机构，并将州长投入监狱。总统的偏袒行为助长了奴隶主集团的气焰。南方各州奴隶主纠集武装匪徒，建立起各种名堂的"游击队"和"老虎队"，一批又一批冲入堪萨斯自由民居住区。暴徒们所到之处，烧杀抢掠，奸淫妇女，横冲直撞，无恶不做。自由居民们为免遭其害，不得不组织起来，武装自卫。面对奴隶主匪徒的肆虐，自由州派毫不示弱，在"移民支援协会"的组织和领导下，人们纷纷拿起武器，成立"堪萨斯游击队"，斗志昂扬开赴堪萨斯，誓与蓄奴派决一雌雄。这样，双方的矛盾就由政治争夺转变为武装对抗。武装冲突不断发生，爆发内战不可避免。5月21日，蓄奴派暴徒武装洗劫自由土壤派城镇劳伦斯。24－25日，废奴主义战士约翰·布朗（John Brown）进行报复，率领他的四个儿子等一批人，夜袭蓄奴派控制的波塔瓦托密镇，杀死五名赞成蓄奴的定居者，尔后逃之夭夭。约翰·布朗的偷袭，是自由州派对蓄奴派的第一次武装还击，它标志着"堪萨斯内战"的开始。一位旅行家报道说："在堪萨斯每人都随身携带着手枪，陌生人相遇时，第一个见面礼便是问讯对方是'拥护自由制还是拥护奴隶制'，接着第二个

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第521页。

行动便是开枪射击。"[①]

1856年整个夏季，双方展开游击战，流血事件接连不断，激烈战斗愈演愈烈，"内战"达到高潮。仅在武装对抗的第一个年头，死亡人数就达200余人，造成财产损失达200万美元。皮尔斯政府虽派联邦军队进入堪萨斯，企图予以平息，也无济于事，直至1848年8月，战乱才告结束。此后两三年内，两派在制订州宪法问题上又几经争斗，结果，自由州派取得胜利。1861年1月29日，由于南部几个蓄奴州脱离联邦，国会才通过决议，接纳堪萨斯以自由州加入联邦，成为美国第三十四个州，堪萨斯问题最终得以解决。

堪萨斯内战是坚持和反对奴隶制扩张两股政治势力之间第一次公开的武装冲突，是美国南北战争的预演，它对民主、共和两大政党都有着重大影响。

第一、它宣告了所谓"居民主权原则"的破产。

"居民主权原则"的始作俑者是炮制《1850年妥协案》的亨利·克莱，其推销者是精心设计《堪萨斯—内布拉斯加法案》的斯蒂芬·道格拉斯。这个原则用"人民自决"的漂亮外衣，掩盖其骨子里把新领地开放给奴隶制的实质。然而，19世纪50年代后期的严酷现实是，奴隶制争端已经激化到再也不可能用昔日的一纸妥协案来勉强维持虚假的暂时和平了。《堪萨斯—内布拉斯加法案》宣布废除《密苏里妥协案》，公然取消了奴隶制向新领地扩张的地理限制和法律限制，显示了奴隶主集团过分狂妄的野心，预示着奴隶主要把全部西部领地变为蓄奴州的严重危险和威胁，这给昔日那些一味幻想用让步换和平的北部资产阶级和西部农场主们当头一棒，使其从反面受到了教育，更擦亮了那些废奴派激进分子如自由土壤党人的眼睛。当着"居民主权原则"在堪

---

① 转引自刘祚昌：《美国内战史》，第112页。

萨斯付诸实施，眼看着蓄奴派玩弄政治权术，阴谋即将得逞，有可能把堪萨斯攫为己有的时候，他们决不会再袖手旁观、置若罔闻，必然采取针锋相对、以牙还牙的措施与蓄奴派一比高低。堪萨斯形成两个互相敌视的领地政府、两个议会和制定两部截然不同的宪法，由长期的政治骚乱终致酿成一场流血的内战，徒然地人员伤亡和巨额财产损失以及社会秩序的破坏，都是推行“居民主权原则”造成的恶果。斗来斗去，最后，还是以一方战胜另一方而告终。实践证明，只要存在奴隶制争端，斗争就不可避免，所谓“居民主权原则”就根本行不通，它不是什么“民主原则”，而是挑起纠纷、制造混乱、破坏和平、危害社会和使人民遭殃的祸根，它的破产是必然的。

第二、它促成了共和党的产生

如前所述，1854 年 5 月下旬，密苏里、阿肯色等蓄奴州的奴隶主为了拼凑居民多数，抢先向堪萨斯移民。自由州派为了与之对抗，首先在北部，继而在东部的许多州诸如马萨诸塞、纽约、宾夕法尼亚、俄亥俄、伊利诺伊等州成立了支援堪萨斯移民协会。协会的任务是制止奴隶制扩展到新领地并协助小农移民堪萨斯，具体工作是：召集和资助移民、运送农具和设备到堪萨斯，为移居者建筑公寓，提供粮食、衣物和药品以及运送武器到堪萨斯等。1856 年夏季，由于堪萨斯武装斗争激化，支援活动达到高潮。协会的工作卓有成效。它不仅把大量自由移民送往堪萨斯，改变了那里的人口比例，使之有足够的人力和物力与蓄奴派对抗，而且推动了组成共和党的各种社会力量的集结。因此可以说，“从这个支援协会中产生了共和党”,① “‘拯救堪萨斯’是新共和党成立的直接目标”。②

---

① 《马克思恩格斯全集》第 15 卷，第 352 页。

② Harold R. Bruce, American Parties and Politics, P. 102.

第三、它使共和党赢得了舆论支持，给新兴起的共和党提供了可资利用的竞选材料。

“堪萨斯内战”是当时国人关注的热点问题。蓄奴势力在堪萨斯进行盗匪式袭击、野蛮屠杀和肆意抢掠，引起了人民群众的强烈不满和普遍愤慨。民主党掌权的联邦政府袒护和支持这种暴行的不公平态度，更激起了民众对民主党的怨恨。因而，人们十分自然地寄希望于新成立的共和党，把它视为能够制止这种恶行并与民主党相抗衡的政治力量。

堪萨斯内战期间，国会内部发生的一桩不测事件—萨姆纳被打事件也帮了共和党的忙。1856 年 5 月 19 日，著名反奴隶制激进派、马萨诸塞州参议员查尔斯·萨姆纳发表历时两天的演说，题为《对堪萨斯犯下的罪行》。他措词不雅，用男女两性关系作比喻，痛斥民主党政府偏袒蓄奴势力是一大罪行，并把这一罪行说成是“对处女领地的强奸，迫使它投入了可恨的奴隶制的怀抱”。讲演中，萨姆纳对几个参议员进行了侮辱性斥骂和谴责。他把蓄奴派死硬分子、南卡罗来纳州参议员安德鲁·巴特勒(Andrew P. Butler)比作堂·吉诃德，把奴隶制比作妓女，说此人将奴隶制纳为情妇，“虽然别人说她丑陋，但他发誓永远爱她，虽然她污染众人的视野，但在他的眼里她是高雅的”。[1] 三天后，巴特勒的侄子普雷斯顿·布鲁克斯 (Preston S. Brooks)[2] 冲进参议院办公室，对坐在办公桌旁的萨姆纳下了毒手，恶恨恨地用粗藤手杖进行殴打，直至将手杖打断，萨姆纳不省人事。事发后凶手逍遥法外，竟然未受到任何惩处。这起骇人听闻的行凶事件立即在社会上引起哄动。南方人报之以热烈欢呼，布鲁克斯被奉为“人民英雄”，而在北方，则引起了极大愤怒。人们忍无可忍，纷

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 176.

② 一说布鲁克斯是巴特勒的表兄弟。

纷举行抗议集会和示威，强烈谴责布鲁克斯的野蛮行径“是对自由演讲的严重侵犯!”萨姆纳因受伤过重，直到1859年底三年多不能出席国会会议。他在参议院的空缺坐位，常使人们同血染堪萨斯联系起来，“成为奴隶主傲慢狂妄地对待北方人的象征”。这个事件，实际上是堪萨斯内战在国会中的继续。萨姆纳这位为真理而蒙难的战士，为共和党赢得了极大的同情，而愚顽的布鲁克斯却给民主党帮了倒忙。当时国务卿威廉·马西抑郁地评论说：“整个事件将使民主党在11月中丢掉200，000张选票”。[①]

堪萨斯内战（其中包括萨姆纳被殴打事件）使社会舆论向着共和党倾斜，这无疑有利于该党参加竞选。所以，美国学者说：“关于堪萨斯的辩论，给共和党人提供了源源不断的竞选材料”，“由此在那里引起的内战，又帮助了共和党的竞选者。”[②]

第四、它使民主党再次发生分裂。

“正象保卫堪萨斯的斗争产生了共和党一样，它同时也引起了民主党本身内部的第一次分裂。”[③]

民主党再分裂的政治动因是堪萨斯内战期间发生的德雷德·斯科特判决案（Dred Scott Decision）和堪萨斯利康普顿宪法（Leconpton Constitution for Kansas）之争两件大事。

德雷德·斯科特是密苏里州一个军区的奴隶，他被主人带到北纬36°30′以北的自由州威斯康星州和伊利诺伊州，住了两年后，又返回密苏里。在自由土壤党人的帮助下，依据《密苏里妥协案》和宪法第五条修正案，[④] 他向联邦法院起诉，要求依法获得自由。此案本已在几个下级法院拖了几年，可是，1857年春，新任总统詹姆斯·布坎南就职前后却积极串通并怂恿最高法院从

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 177.

② 《美国共和党史》，中译本，第98－99页。

③ 《马克思恩格斯全集》，第15卷，第353页。

④ 该修正案规定：未经正当法律程序不得使人民丧失生命、自由或财产。

速予以审理，最高法院也决定对此案进行审判并作出最后裁决。他们何以对一个黑人奴隶的地位问题如此热心？原来这是民主党政府与南部奴隶主集团勾结起来共同玩弄的一个政治阴谋。自杰克逊以来，最高法院一直被奴隶主分子所控制，百依百顺地充当蓄奴势力的御用工具。当时最高法院的9名法官中，有5名是南部民主党人，两名是北部民主党人，一名是来自南部州的辉格党人，只有一名是共和党人。① 而自1803年最高法院僭越了宪法的解释权之后，最高法院的判决词具有宪法效力。② 因此“在借武力使堪萨斯变为蓄奴领地的企图失败以后，南部便企图借政治阴谋来达到这个目的。”③ 他们希望通过斯科特案的判决，树立一个法律原则，使奴隶制合法地扩及于合众国的所有新领地。“布坎南希望通过一劳永逸地解决领地蓄奴制问题的争论，特别是堪萨斯蓄奴制问题的争论，来挽救这个国家和他的党”，④ 以便在历史上留下一个“和平总统”的美名。1857年3月6日，最高法院以6票对3票就斯科特案作出如下裁决：

（1）奴隶是财产，宪法第五条修正案规定，未经正当法律手续，奴隶主的财产无论带到合众国的任何领土上，都不得被剥夺。

（2）黑人长期以来被认为是劣等民族，他们不能享有白人应享有的权利，宪法中也未将黑人纳入公民这个名词之内。

（3）依据宪法第五条修正案，国会无权在领地上禁止奴隶制

① Jesse Macy, Political Parties in the United States, 1846 - 1861, (New York, 1900), P. 230.

② 1787年宪法没有明文规定宪法的解释权。1803年最高法院首席法官约翰·马歇尔在《马伯里诉麦迪逊案》的判词中写道：“断定何者为法律，断然属于司法部门之权限和职责。与宪法相抵触的法律无效。”从此，联邦最高法院获得了宪法的解释权（亦称违宪审查权）。此后，最高法院的判决词，具有公认的法律效力。

③ 《马克思恩格斯全集》，第15卷，第352页。

④ 《美国民主党史》中译本，第137页。

度，因而，禁止奴隶制扩展到北纬36°30′的《密苏里妥协案》是违宪的，依此类推，领地立法机构任何禁止奴隶制的法令同样不合宪法。

基于上述理由，斯科特要求改变其奴隶身分的申诉应予驳回。

德雷德·斯科特判决案包含着政治上带有爆炸性的内容，是奴隶主利用他们控制下的国家机器向其政敌猖狂进攻的一大胜利。"民主党最高法院的判决，使斯蒂芬·A. 道格拉斯的《堪萨斯—内布拉斯加法案》成为违反宪法的。"[1] 马克思指出："如果说，1820年的密苏里妥协案扩展了奴隶制度在各领地的地理界限，1854年的《堪萨斯—内布拉斯加法案》又取消了任何地理界限，换上一个政治的障壁，即垦殖者多数的意志，那末，美国最高法院则是通过1857年的判决，把这个政治障壁也拆掉了，从而把共和国现在和将来的一切领地从培植自由州的地方变成了培植奴隶制度的地方。"[2] 奴隶主集团及其代理人布坎南总统原指望通过斯科特判决案平息奴隶制争端，彻底解决奴隶制问题，但事态发展同他们的主观愿望恰恰相反，由于判决案重申了"自由制是地方性的，奴隶制是全国性的"理论原则，理所当然地遭到共和党废奴派和北部广大人民群众的强烈反对，从而大大激化了南北矛盾。布坎南总统原想通过此判决案恢复民主党的团结，结果事与愿违，反而加速了民主党和他们的同盟者北部民主党人之间的分裂。因为，既然判决案认定，国会和领地均无权制定裁决领地奴隶制存废问题的法令，那么，一个领地在被授权制定宪法，为取得州地位加入联邦之前，该领地的居民也无法对奴隶制采取任何行动。这就从理论上和法律上完全否定了北方民主党领

① Jesse Macy, Political Parties in the United States, P. 232.

② 《马克思恩格斯全集》，第15卷，第357页。

袖斯蒂芬·道格拉斯津津乐道、一直坚持的“居民主权论”。因而激起了道格拉斯本人和北方民主党一派对判决案的深深怨恨。实际上，“德雷德·斯科特判决伤害民主党甚于共和党”。[1] 对民主党来说，斯科特判决案犹如在该党南北两派之间打进了一个硬硬的楔子，破坏了他们已经十分脆弱的团结。

接踵而来的是关于《堪萨斯利康普顿宪法》之争。1857年6月15日，在反奴隶制的自由州派拒绝参加选举的情况下，蓄奴派在利康普顿举行代表大会，选出了一个制宪会议，以便制定一部州宪法，为堪萨斯以州的身份加入联邦作准备。11月7日，由清一色的蓄奴派代表构成的制宪会议起草并通过了堪萨斯宪法，称《利康普顿宪法》，该宪法明确规定：保护堪萨斯现存的奴隶所有权。当宪法提交公众表决时，又规定，选民不能对整个宪法表态，只能在两个文本的条款中任择其一：一种文本规定允许更多的奴隶进入州内，另一种文本规定以后禁止奴隶进入。12月21日公民投票时，自由州派居民不承认这部宪法，抵制公决，结果，关于未来蓄奴制的条款以6143票对569票获得通过。1858年1月4日，自由州派在本派控制区立法机构主持下，对宪法全部条文进行公决，投票反对整个宪法的选民超过了10,000人，表明绝大多数居民反对《利康普顿宪法》。

然而，布坎南总统却不顾堪萨斯多数居民的意志，居然承认这部宪法和上年12月居民投票的合法性，并敦促国会接纳堪萨斯加入联邦，不料在4月1日众议院表决时，却通过了一个将《利康普顿宪法》退回堪萨斯重新进行居民公决的议案。依照众议院的决议，8月2日堪萨斯居民再次进行公决，结果，该宪法又一次遭到否决。

《堪萨斯利康普顿宪法》是民主党政府与蓄奴派在奴隶制问

---

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 182.

题上玩弄的另一个政治阴谋。它不仅加剧了民主党与共和党的矛盾，而且更加扩大了民主党内南北两派的裂痕。布坎南和蓄奴派的恶劣作法，再次践踏了“居民主权原则”。早在1857年12月公民投票前，道格拉斯就痛骂《利康普顿宪法》是个“骗局”。后来，布坎南导演的一系列鬼把戏，更加激怒了道格拉斯一派。道格拉斯在参议院亲自带头起而反对，他的副手则在众议院建立了一个由26人组成的反《利康普顿宪法》民主党人集团。他们公开与共和党人联合起来谴责这部宪法并阻止其通过。布坎南进行报复，下令撤消了那些反《利康普顿宪法》的民主党人的职务，并玩弄权术使道格拉斯在伊利诺伊州竞选州长时遭到失败。他还赌咒发誓在1860年大选时，决不让道格拉斯被提名为民主党总统候选人。

由于对《利康普顿宪法》存在严重分歧，民主党明显地分裂为布坎南派（支持政府派）和道格拉斯派（反政府派）。南方奴隶主集团虽然通过他们的代言人布坎南仍控制联邦政府，但是，指望再得到他们的北方民主党盟友的忠诚合作，已是不可能的事情了。美国史学家指出：“正如不久前《韦尔莫特但书》和《堪萨斯—内布拉斯加法案》毁灭了辉格党一样，《利康普顿宪法》也毁害了民主党。”①

南方蓄奴集团玩弄政治阴谋，挑起堪萨斯内战的根本目的，是企图利用他们控制联邦政府权力的政治优势，伴之以暴力侵犯，将堪萨斯领地变成一个蓄奴州加入联邦，并以此为突破口，将蓄奴制扩展到合众国的所有新领地上去。然而，他们错误地估计了形势。堪萨斯内战的政治后果，有利于共和党而不利于民主党，胜算变成了失算。尤其在国会内部，共和党人竟然得以与北方民主党人通力合作共同抵制堪萨斯《利康普顿宪法》。这些，

① Keith I. Polakoff, Political Parties, in American History, P. 189.

都为民主党蓄奴集团始料不及。历史学家们认为，这是布坎南犯下的“一大错误”，实乃咎由自取。

二、共和党首“战”告捷

与民主党的自身分裂和自我削弱形成鲜明对比的是，共和党建立后，却广泛地联合废奴力量，不断地把同盟者吸收到党内，日益发展壮大，在同民主党的较量中，显示出了它的巨大潜力。在国会选举和1856年大选时，取得诸多胜利，令它的政敌刮目相看，不敢等闲视之。

共和党成立伊始，积极投入第34届国会议员竞选，结果，竟然在众议院获得108个议席，成为众议院多数党。经过一番艰苦努力，还赢得了众议院议长这个重要职位。一个刚刚诞生不到一年的政党，第一次参加选举就在众议院成为执牛耳者，这在美国政党发展史上尚属首例。而在这次国会选举中，来自自由州的民主党国会议员人数，则从93人猛减到27人。在参议院，虽然共和党仍居少数，但随着马萨诸塞、威斯康星、艾奥瓦和纽约州一些有影响的政治家如威廉·西沃德等的当选或重新当选，也壮大了声势。

第34届国会选举取得的胜利，给共和党人以极大鼓舞。进入1856年，他们在组织机构建设、发动宣传攻势、拟订政纲和竞选口号以及协商、物色总统候选人等各个方面作了准备，满怀信心地为赢得总统宝座而斗争。

6月2－6日，民主党首先在辛辛那提召开全国党代表大会，[①] 经过十七轮投票，提名前国务卿詹姆斯·布坎南为总统候

① 这是该党第一次在阿巴拉契亚山以西举行代表大会。这一方面表明了西部城市的日趋重要，另一方面，也是民主党重视西部的一个象征。

选人，通过了一个以坚持扩张奴隶制为特点的纲领，其主要内容是：国会无权通过立法干涉各领地的奴隶制问题，重申《1850年妥协案》，支持"居民主权论"，主张以《堪萨斯—内布拉斯加法案》作为解决奴隶制的唯一可靠的妥协办法，赞同《奥斯坦德宣言》(Ostend Manifesto) 等。[①]

1856年6月17-19日，共和党第一次全国代表大会在费城开幕。大会在充满欢乐的气氛中推选"西部开路先锋"、加利福尼亚前联邦参议员约翰·C. 弗里蒙特 (John C. Fremont) 为总统候选人。[②] 大会通过了一个与民主党针锋相对的、具有显著的自由土壤党观点的政纲：强调遵守《独立宣言》的原则，国会有权处理各州的奴隶制问题，宣布"国会有权力和责任在各领地禁止多妻制和奴隶制这两个野蛮时代的残余"，反对废除《密苏里妥协案》，支持堪萨斯作为自由州加入联邦。政纲还严厉谴责《奥斯坦德宣言》是联邦政府迎合奴隶主的意愿企图将奴隶制扩展到加勒比地区的帝国主义计划。共和党人认识到，这次大选的实质性争端是世人瞩目的奴隶制问题，所以，他们提出了一个打动人心的口号："自由的土地，自由的人民和弗里蒙特。"选举揭晓后，民主党获胜，布坎南当选为美国第十五任总统，获174张选举人票和1，832，955张普通票（占45.4%），共和党候选人弗里蒙特落选，获114张选举人票和1，339，932张普通票（占

① 1854年10月，美国驻西班牙公使苏莱、驻英公使布坎南和驻法公使约翰·梅森在比利时的奥斯坦德会晤后，发表致国务院的报告，称《奥斯坦德宣言》。《宣言》宣称："只要古巴不纳入合众国，合众国就永不得安宁，永无可靠的安全。"这个《宣言》集中反映了美国对古巴的野心。因《宣言》鼓吹奴隶制，故受到南方奴隶主的热烈欢迎。

② 1842-1844年，年方28岁的弗里蒙特受其岳父托马斯·本顿的派遣和支持，前往加利福尼亚和俄勒冈地区进行"探查"。在他的旅行报告中，描绘了那里有着无尽的宝藏和开发前途。

33%)。[1] 这次大选虽然共和党未能把它的总统候选人送进白宫，但弗里蒙特获得如此高比例的选举人票和普通票，却是继国会选举之后该党取得的又一重大成就。这次大选证明，共和党已经成为同民主党一争天下的咄咄逼人的大党，构成了对它的政敌的巨大威胁。

共和党何以在这次大选中取得如此令人鼓舞的成就？原因是多方面的。

第一、制定了一个能为党内各派接受的政纲。共和党是在反对《堪萨斯—内布拉斯加法案》、反对蓄奴势力入侵的"堪萨斯内战"的激烈斗争中诞生的一个新党，是各种反对奴隶制扩张的阶级、阶层和利益集团的政治联合体。它的社会成分复杂，党内有激进派、中间派和保守派之分，政治主张存有差异。在这次大选中，共和党在它的纲领中，明确地把反对奴隶制扩张到新领地这个主要问题放在首位，而对与此无关的各派别的其他要求，则采取不予顾及和毫不让步的态度。这一方面使它得以在一个被广泛接受的纲领的基础上，把一切明显的和潜在的反政府力量团结起来，避免了因党内无谓纷争而造成内耗；另一方面，也迎合了当时日益强烈的社会心理——渴望有一个新的政党足以遏制"蓄奴势力阴谋"的侵犯。

第二、推举了一位温和的、获得广泛支持的候选人。

共和党既然制定了一个能够为党内各派所接受的纲领，也必须选出一位既不受激进派控制又不向保守派妥协的温和派候选人，才能与党的政纲并行不悖，获得党内各派和多数选民的支持。约翰·弗里蒙特正是符合这个条件的适当人选。他反对奴隶制扩张态度坚决，曾作为加利福尼亚第一个参议员，致力于西部自由州的建设，但在政治上从不走极端；他虽没有政治经验且软

---

① 参见李道揆：《美国政府和美国政治》，第790页。

弱无能,[①] 却因兼具军人的光荣和探险英雄的威名而深孚众望。大选投票情况表明，果然取得了令人瞩目的成绩。

第三、由于上述两个原因，实现了同党外同情者的合作。

这次大选的初步成就，与许多政界要人的同情、支持与合作不无关系。如反奴隶制激进派威廉·西沃德、萨蒙·蔡斯和本杰明·韦德（Benjamin F. Wade)、亚伯拉罕·林肯（Abraham Lincoln)等。纽约州参议员西沃德大选前属无所知党人，因看到该党业已分裂和即将瓦解，大选中大力支持并加入了共和党。蔡斯和韦德也分别脱离民主党和辉格党转入共和党。伊利诺伊州的林肯，则以辉格党的身分帮助共和党。无所知党参加了这次竞选，但该党陷于分裂，反对奴隶制的一派（北部派）不支持本党候选人，却投了共和党候选人弗里蒙特的票。这些颇具影响的政治家们的支持，以及无所知党中反奴隶制派的倒戈，无疑地帮了共和党的大忙。

第四、充分发挥了报刊等宣传工具的舆论导向作用。

从 1854 年共和党参加国会中期选举到 1856 年大选，一些同情和支持共和党的报纸擂鼓助战，对于该党的初期胜利起了重要作用。站在共和党一边的报纸主要有：《华盛顿民族时代》(The National Era in Washington)、《纽约论坛报》（New York Tribune)、《纽约晚邮报》（New York Evening Post)、《斯普林菲尔德共和党人报》（Springfield Republican）以及《底特律论坛报》(Detroit Tribune）等。其中影响最大的是霍勒斯·格里利(Horace Greeley）主编的《纽约论坛报》[②] 和塞缪尔·鲍尔斯

① 一个毁谤他的人说:'他具有天才的种种条件，可就是没有一点才能。”转引自 J. 布卢姆等:《美国的历程》，上册，第 525 页。

② 该报创刊于 1840 年，19 世纪 50 年代成为共和党的主要喉舌，在领导舆论和倡导社会变革方面起了重要作用。科学社会主义创始人卡尔·马克思曾任该报伦敦记者，为该报撰稿达十年之久。

(Samuel Bowles) 主编的《斯普林菲尔德共和党人报》。[1] 这些报纸在宣传共和党的政治主张、介绍党的候选人，争取舆论支持等方面做了大量工作，取得了显著效果。

第二节　1860 年选举及其意义

一、大选前的政治形势

1854 年以来，《堪萨斯—内布拉斯加法案》、“堪萨斯内战”和“德雷德·斯科特判决案”等重大政治事件，引起了南北矛盾空前激化，从而，在美国政坛上形成了顽固坚持奴隶制和奴隶制扩张的民主党与坚持反对奴隶制扩张到新领地的共和党的尖锐对立。50 年代末期，两大政党剑拔弩张，南北冲突不可遏制，美利坚合众国面临着“迫在眉捷的危机”。

1858 年 6 月 16 日，亚伯拉罕·林肯在他竞选伊利诺伊州参议员的首次演说中，对 50 年代以来美国的政治形势作了一个精辟的概括。他指出：五年前制定的那项政策，[2] 目的是“结束奴隶制问题引起的动荡不安”，“但是在执行过程中，动荡的局面非但没有平息下来，反而不断加剧”，“裂开的房子是站不住的”，“我相信这个政府不能永远保持半奴隶、半自由状态”。对于美利坚合众国的前途，林肯作了如下预言：“要么反对奴隶制的人将制止奴隶制的进一步扩展，并使公众相信它正处于最终消灭的过

---

① 该报创办于 1824 年，初为周刊，1844 年改为日报。它虽为地方报纸，但在全国享有盛誉。50 年代晚期和 60 年代达于顶峰，其影响仅次于《纽约论坛报》。

② 指《堪萨斯—内布拉斯加法案》。

程中；要么拥护奴隶制的人把它向前推进，一直到它在各个州里——不论是老州还是新州，北部还是南部——都同样变得合法"。[1] 威廉·西沃德在同年10月25日的演说中也向他的听众断言：地区性斗争"是相互对立和相持不下的力量之间的一场不可抑制的冲突，它意味着合众国或迟或早必须而且将会要么成为一个全部蓄奴的国家，要么全部成为一个自由劳动的国家。"[2] 后来的事态发展证明，林肯和西沃德对合众国前途命运的预测都言中了。

1860年选举，对于民主党和共和党每一方来说，都有着事关存亡的决定性意义。奴隶主集团深知，多年来他们不断对北部发动进攻之所以屡屡得手，最关键的因素是他们紧紧地掌握了民主党的控制权，把一个个偏袒或忠于自己的民主党人送进白宫充当傀儡或代理人。然而自1854年以来，在争夺堪萨斯的斗争中，一个全新的共和党异军突起。这个党完全不同于昔日那个软弱的辉格党。它对奴隶制扩张的不妥协立场；它的队伍在短短四年的急遽膨胀；它在1854和1858年两次国会选举中取得的胜利，[3] 以及它在1856年大选中显示出的巨大潜力，都令民主党不寒而栗。这个咄咄逼人的新对手的勃然崛起，不能不使蓄奴集团感到巨大威胁。1859年2月，俄勒冈作为第三十三个州和第十八个自由州加入联邦，使合众国的自由州与蓄奴州之比成为18:15。这意味着继民主党在众议院选举失败之后，蓄奴派将失去它在参议院的优势地位。在国会两院它将不得不听从共和党的摆布。如果1860年大选失败，丢掉总统宝座，那将是他们穷途末日的到来。同样，共和党人也充分认识到，鉴于美国总统有着帝王般的

① 《林肯选集》，商务印书馆，1983年版，第83－84页。

② Jack P. Greene, ed., Encyclopedia of American Political History, P. 267.

③ 1858年国会选举结果，共和党在众议院获114席，民主党获92席，共和党再次成为众议院多数党。

权力，如果不把民主党赶出白宫，战而胜之，取而代之，就将一事无成，就无法抵御蓄奴派的猖狂进攻。到头来，美利坚合众国终将成为奴隶主们的天下。因此，两大政党都以决战的姿态迎接这次大选。

要赢得大选，关键是能够保持举党团结。恰恰在这个重要方面，共和党与民主党形成了鲜明的对照。

共和党不是一个统一的组织，而是一个由不同的反奴隶集团组合而成的大杂烩，不可能是铁板一块。推动各集团走到党内来的只有一个共同的信念——反对将蓄奴制扩张到新领地去。即使在这个共同信念上，立场和态度也不尽一致。以前自由土壤党人为核心的激进派，主张无条件地、彻底地废除奴隶制度，其废奴立场的坚定性和对待奴隶主的不妥协性，令人很难把他们同废奴主义者区别开来。保守派虽然也反对奴隶制扩张，但对蓄奴集团极富妥协性，尤其反对触动南部的“特殊制度”。温和派介于二者之间，废奴主张与激进派相接近，但在关键时刻愿意迁就保守派，实行妥协。在其他经济政策上，不同地区和不同派别也都以切身利益为转移，有着自己的特殊要求。如东北部的工业家要求保护关税，西部农场主和农民则拥护自由贸易，强烈要求实施免费分配土地的“宅地法”等。因此，这个党要保持全党的团结一致实非易事。然而，在党的全国代表大会上，这些困难却被一一克服，达到了党内的高度团结。

1860 年 5 月 16 - 20 日，共和党全国代表大会在芝加哥开幕。大会在团结战斗的热烈气氛中，成功地制定了举党一致的党纲，推选了全党拥护的总统候选人。

绝大多数共和党人懂得，“反对扩大蓄奴制仍然是使党团结的根本的和统一的原则”。[①] 因此，大会制定的政纲重申了本党

① 《美国共和党史》中译本，第 113 页。

反对奴隶制扩展到新领地去的一贯立场，宣布它“否认国会、领地立法机构或任何个人具有使奴隶制在合众国任何准州合法存在的权力。”[1] 强调它反对并谴责《德雷德·斯科特判决案》，反对重开非洲的奴隶贸易，反对分裂联邦的任何企图，主张按照堪萨斯人民投票通过的州宪法接纳堪萨斯作为自由州加入联邦。[2] 为了迎合激进派的要求，政纲引述了《独立宣言》中的“人人生而平等”原则和宪法规定的“不经正当法律程序，不得被剥夺生命、自由或财产”的原则；为了迁就保守派，政纲又申明不干涉南部各州的奴隶制，宣称它将维护州权，尤其是每个州独自根据自己的判断来管理和控制其内部制度的权利的不可侵犯性”。[3] 这样，在奴隶制这个中心问题上，政纲在各派之间求同存异得到了平衡。除此之外，政纲还充分考虑到了党内不同地区的经济要求。1857 年的经济危机使东北部的工业资产阶级深受其害。他们把这场灾难归咎于民主党政府和南部政治家所坚持的低关税政策，因而政纲主张对关税政策进行必要的调整。西部地区的农民，曾一再要求联邦以民主的方式解决西部自由土地问题，颁布“宅地法”，然而，民主党政府却长期不予理会。共和党明确地把实施公正的“宅地法”、鼓励自由垦殖写进自己的纲领中，这保证了它必将得到西部农民的热烈支持。政纲还提出了鼓励和欢迎外来移民、改进河流和港湾等国内建设以及修筑横贯大陆铁路等。这些措施不仅从根本上有利于资产阶级，而且肯定会受到广大人民的欢迎。这个纲领带有明显的自由土壤派色彩，虽然在奴隶制问题上为了不致吓跑保守派，承担了不触动南部蓄奴制的义

① 杨生茂主编：《美国南北战争资料选辑》，上海人民出版社，1978 年版，第 170 页。

② 1858 年 10 月 4 日，堪萨斯人民投票通过了自由土壤派的怀恩多特宪法。1860 年 2 月 23 日，该宪法被领地立法机构批准成为法律。

③ 杨生茂主编：《美国南北战争资料选辑》，第 169 页。

务，但“这个纲领的最重要之点是不再让给奴隶制度一寸新的领地”，[①] 坚决限制奴隶制扩张，却是具有巨大进步意义的。纲领提出的保护关税、实施“宅地法”和国内改进等，也都是南方奴隶主一贯反对的、有利于资本主义经济发展的积极措施。因而，这个纲领被大会一致通过，成为全党团结的政治基础。

代表大会在提名总统候选人问题上竞争激烈。共有七人争取提名，最终大会在西沃德和林肯之间决定取舍。西沃德是个坚定的废奴派，以反奴隶制急先锋著称。因他在奴隶制问题上的言行过于锋芒毕露，代表们担心他会招致众多反对者而被舍弃。结果，温和派林肯膺选。

选择林肯为总统候选人，是共和党的一大成功。本来，就其社会声望而论，林肯远远比不上西沃德。[②] 但是，党的领导集团和大会代表们经过辩论全面权衡，却认为林肯是最佳人选。因为第一、林肯属于稳健派，他在最敏感的奴隶制问题上所持的中间立场，恰恰与共和党的纲领相吻合。林肯在1856年加入共和党后不久，就脱颖而出，展示才华，成为美国政坛上一颗新星，显示出了他的巨大潜力。从1858年8月21日至10月5日，他与民主党人斯蒂芬·道格拉斯为竞选伊利诺伊州参议员就奴隶制问题进行了七次公开辩论。在七次大辩论中，林肯详尽地阐述了他对美国奴隶制问题的基本看法和政治主张。这些主张，实际上奠定了共和党政治纲领的基础，从而使他成为共和党当之无愧的理论家。这次代表大会一致通过的党纲，本质上是林肯早已反复论证过的基本主张的概括和翻版。因此，选择林肯为总统候选人，人们有理由相信他会成为未来白宫中党的纲领的忠实执行者。第

① 《马克思恩格斯全集》第15卷，第353页。

② 当时许多选民尚不熟悉林肯，甚至在他获得提名后，共和党报纸的一些编辑仍然搞不清他的名字到底是“亚伯拉姆”还是“亚伯拉罕”。

二、19世纪中叶，随着西进运动步入高潮，大规模地向西移民和西部地区的经济开发，西部地区已经形成了一股举足轻重的政治力量。把西部农民拉到自己一边，是共和党这次大选获胜的关键因素之一。林肯出身于西部园木小屋拓荒农民家庭、青少年时代曾当过水手、伐木工人等，从事过多种体力劳动，人称“劈木编篱者”（The railsplitter）。劳动人民把他看作自己队伍中的一个成员。推出林肯竞选总统，肯定会得到西部农民的大力支持。第三、林肯是资产阶级的忠实代言人，并不代表工人的利益，但他的许多言行，给人们留下了同情工人劳动者的印象，他比西沃德和其他人，更有利于争得工人群众的选票。

共和党有了一个基本符合民心党心的纲领和总统候选人，并以此为基础实现了全党的团结一致，这使它在同民主党的较量中稳操胜券。

与共和党的全党团结相反，民主党的分裂业已无法挽回。大选前，道格拉斯等北方民主党与南部权利派之间的鸿沟，不仅没有得到填补，反而越裂越深了。堪萨斯内战宣告了“居民主权论”的破产，道格拉斯对《利康普顿宪法》的反对态度更增加了南部权利派对他的厌恶和怨恨。1858年8月，道格拉斯在同林肯的大辩论中，又提出了一个所谓“弗里波特主义”（Freeport Doctrine）。[①] 他在回答林肯质问他是否有一种合法的方式可以将奴隶制排除在某一领地之外时，声称：“就奴隶制这个抽象的问题来说，奴隶制是否可以进入一个领地，与最高法院作出什么样的判决是不相干的，人民有合法的手段按照他们的意愿予以引进或者拒绝。……奴隶制在任何地方都不能存在一天或一小时，除非它得到当地治安条例的支持。”[②]

① 因林肯与道格拉斯的第二次辩论在伊利诺伊州的弗里波特城举行，故名。

② Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 184.

这个“弗里波特主义”明确申明：奴隶制不能扩展到人民不需要它的任何地方。这就直言不讳地宣布了《德雷德·斯科特判决案》所确立的奴隶制可以扩展到合众国任何部分的原则是无效的，因而，它招致了南部权利派的极大愤怒，1859 年，蓄奴派操纵参议院撤掉了道格拉斯领地委员会主席职务，以为报复。

50 年代末期，南部权利派加强了他们对北部的攻势。随着奴隶价格的猛涨，蓄奴州地区奴隶主们要求重开非洲奴隶贸易的呼声甚嚣尘上。1859 年 5 月，在密西西比州维克斯堡召开的南部贸易会议上，公然作出决议：联邦和所有各州禁止奴隶贸易的法律均应废除。1860 年 2 月，密西西比州的杰斐逊·戴维斯 (Jefferson Davis) 就奴隶制在政治和宪法方面的问题向参议院提出了一组决议案，要求国会维护州和领地蓄奴的合法性，应不顾“居民主权”，制定保护各领地奴隶财产的奴隶法典，宣布“人身自由法”和对奴隶制的攻击为非法等。[1] 戴维斯的议案，提出了南部权利派所坚持的政治纲领。而道格拉斯派北方民主党人却顽固坚持“居民主权论”和“弗里波特主义”，坚持各领地可以禁止蓄奴制，坚持他们反对制订奴隶法典的立场。

由此可见，1860 年大选前，北方民主党和南部蓄奴派的政治对立已经十分尖锐，双方再也没有合作的余地，民主党公开分裂的时刻到来了。

民主党的公开分裂集中表现在党的全国代表大会上。大会于 1860 年 4 月 23 日 - 5 月 3 日在南卡罗来纳州查尔斯顿召开。在制订党纲和提名总统候选人这两个关键问题上，南北两派都形成了尖锐的对立局面。鉴于党内在政纲问题上存有严重分歧，大会决定先制订党纲后提名候选人。然而，恰恰在制订政纲时使南北

---

① 北方自由州为抵制《德雷德·斯科特判决》的执行，纷纷制定《人身自由法》，宣布凡协助奴隶主追捕逃奴的联邦官员应受到严厉惩罚。

两派分道扬镳。北方民主党人坚持重申1856年辛辛那提政纲(因为那个政纲赞成“居民主权论”);而南部蓄奴派则坚持以杰斐逊·戴维斯提出的原则作为党纲的基础,并扬言,如果政纲中不包括要求国会制定领地奴隶法典和承认蓄奴制合法的条款,他们就退出大会。表决结果,北方民主党的纲领获得通过,果然,南部六个蓄奴州(俄克拉巴马、阿肯色、弗罗里达、佐治亚、路易斯安那和南卡罗来纳)的代表怒气冲冲地退出了大会。北方民主党人提名道格拉斯为民主党总统候选人,由于剩余的代表经过五十七轮投票均未能达到2/3的法定多数,不得不宣布休会。

6月18日-23日,代表大会在马里兰州的巴尔的摩复会。由于又在是否接内退出大会的代表这个问题上意见分歧,又有一批南部代表愤然退出会场。这样巴尔的摩大会实际上就成了单一的北方民主党代表大会。它推出道格拉斯为总统候选人,其政纲主张在各领地实行居民主权。而退出大会的南部代表五天后另行召开代表大会,推举在任副总统约翰·C.布雷肯里奇(John C. Breckenridge)为总统候选人,他们制定的政纲支持领地蓄奴。至此,民主党正式分裂为二。南北两个民主党分别制定了两个互相不能接受的政纲,推选出了两个总统候选人,分别建立了全国委员会,领导和指挥总统竞选活动。

1860年5月9-10日,一些老辉格党人、无所知党人在巴尔的摩成立了一个立宪联盟党。这些人目睹联邦面临危机而忧心忡忡,企图建立一个走中间道路的党,幻想通过理智而不是诉诸暴力来解决奴隶制扩张问题,以期维护联邦统一。该党提出的纲领只是保证“合众国宪法、联邦和各项法律的实施”。它提名田纳西州的约翰·贝尔(John Bell)为总统候选人参加竞选。

上述情况就是1860年大选前美国各党派力量对比的基本形势。“当时的政治舞台上即将出现四股力量进行的一场命运攸关

的斗争。国家将走向战争还是和平，取决于这次斗争的结果。"[1]

二、大选及其意义

竞选运动开始后，各党使尽解数展开争夺人心和选票的角逐，同时伴有一场空前的宣传战。

共和党抓住民主党执政八年来挑起奴隶制争论，造成地区性冲突、国家不和、政府腐化颓败等劣迹大肆攻击，大力宣传它反对奴隶制扩张的不妥协立场。它还采取了一个颇为奏效的巧妙策略：避而不谈地区性冲突，却在某个地区集中宣传该地区最关心的经济问题。比如，在制造业集中的东北部各州，强调保护关税；对远西部各州的农民，强调宅地法、联邦资助进行国内改进；对外国出生的移民则强调宽松的移民政策等。

民主党的南部权利派则玩弄"狼来了！狼来了！"的伎俩，把"黑色共和党"[2]说成是邪恶的化身，说什么如林肯当选南方立即会有灾难降临，将引起国家分裂和内战。许多蓄奴派报纸煞有介事地描绘了林肯执政后即将出现的可怕图景：共和党获胜后会毁掉南方及其全部机构，"林肯一旦执政，他便会煽动他的黑翅膀向南方飞来，他会指挥陆军和海军侵犯我们。他会颁布敕令，给黑鬼以选举权，并武装他们。他会没收财产，把我们投入水深火热之中。……"[3] 道格拉斯派则以第一个在全国范围内进行竞选运动的候选人自居，在竞选中大力宣传"居民主权论"。他奉劝南部民主党人在任何情况下都不可脱离联邦。

---

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第543页。

② 在争夺堪萨斯的斗争中，民主党把反对奴隶制扩张的共和党诬称为"黑色共和党"。

③ 约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨：《从华盛顿到里根——美国历任总统与新闻出版界》，第225页。

11月6日大选揭晓。共和党候选人林肯以压倒多数的选举人票获胜，当选为美国第十六任总统。

1860年的总统选举，是内战前具有关键性意义的一次大选。

第一、这次选举是美国历史上反对还是坚持奴隶制扩张的两大政治势力的最后一次政治较量。结果，反奴隶制的共和党大获全胜，坚持奴隶制的民主党遭到惨败。林肯在这次大选中赢得了东北部和西部所有十八个自由州的支持，充分显示了共和党的政治实力。从得票情况看，由于民主党陷于分裂，即使布雷肯里奇和道格拉斯甚至连同第三党候选人贝尔所得的选举人票加在一起，也难以同共和党的林肯相匹敌。[①] 加以，是年国会选举，共和党又在参众两院获多数党地位，充分说明民主党大势已去。这种形势表明，在美国两种社会经济制度的矛盾冲突中，政治力量对比已经发生了根本变化，北方已经以它巨大的政治优势压倒了南方。

第二、民主党在这次大选中的惨败，决定了南方奴隶主必然选择他们蓄谋已久的政治战略——脱离联邦。林肯的当选，意味着共和党限制奴隶制扩张的纲领必将付诸实施，这样一来，"把奴隶制度严格地限制在其旧有地区之内，由于经济规律，势必使奴隶制度逐渐消亡，使蓄奴州通过参议院所行使的政治领导权归于消灭，最后，势必使奴隶主寡头集团在他们本州内部处于'白种贫民'的威胁之下。所以，共和党人提出应当用法律完全禁止奴隶制度的进一步扩展的原则，就等于要从根挖断奴隶主的统治。""对于南部来说，联邦仅仅在它把联邦权力交到南部手中做奴隶主政策的工具的情况下，才具有价值。"[②] 奴隶主们明白，民主党失去了国家控制权，将使他们在联邦政府中听任共和党政

① 林肯获选举人票180张，其他三人分别获72，12，39张选举人票。

② 《马克思恩格斯全集》第15卷，第355，356页。

府的摆布。因此，他们无法容忍“黑色共和党”人统治美国。另一方面，“19世纪20年代中期以来，不管是通过转移对奴隶制问题注意力的办法，或是通过拥护软弱而不干涉的联邦政府这一途径，只要民主党是保护奴隶制的，南方人就留在党内。”① 40年代后，南方奴隶主由于始终掌握着民主党的控制权，才得以把联邦政府变成了他们的“奴隶”。在1860年的全国代表大会上，民主党公开分裂，道格拉斯派公然反抗南部的统治，不再屈从于他们的偏私政策，并在党内位居多数，南方奴隶主从此失去了对民主党的控制权，今后当然不可能指望民主党再为他们谋取私利。他们当然也无法容忍自己在民主党内所处的屈从地位。因此，在走投无路之际，他们毅然决定踏上分离道路是必然的。

第一个带头分离的州是南卡罗来纳。12月20日，在查尔斯顿召开的全州代表大会上作出决议，宣布“南卡罗来纳与其他各州之间现存的以‘美利坚合众国’为名的联邦从此解散。”随后，植棉各蓄奴州纷纷效尤。到1861年2月底，下南部的七个州相继脱离联邦。② 1861年2月4日，已分离的七个州在俄克拉巴马州的蒙哥马利举行会议，宣布成立“美利坚联众国”（Confederate States of America）。选举杰斐逊·戴维斯为临时总统，亚历山大·斯蒂芬斯（Alexander H. Stephens）为副总统。3月11日，南部同盟通过一部确认加盟各州为奴隶制国家的联邦宪法。4月12日清晨4点30分，南部同盟炮击萨姆特要塞，美国南北战争终于爆发。

① 《美国民主党史》中译本，第144页。

② 最先分离的七个州是：南卡罗来纳、密西西比、俄克拉巴马、弗罗里达、佐治亚、路易斯安那和得克萨斯。此后又有弗吉尼亚、阿肯色、田纳西和北卡罗来纳相继脱离，故南部同盟共计由11个蓄奴州组成。

第七章　内战期间共和党与民主党的决战（1861－1865年）

第一节　击败“南部同盟”，南方民主党消亡

一、内战初期林肯保守的战略指导

南北战争是美国的第二次资产阶级革命，是北部自由劳动制度与南部奴隶制度两种制度之间的一场生死决战。从政党斗争的角度看，它也是反对奴隶制的共和党与维护蓄奴制的南方民主党之间的一场决战。不管共和党和林肯政府是否意识到，它在这场战争中肩负着十分艰巨的历史任务：彻底击败叛乱的“南部同盟”，维护联邦统一；废除奴隶制度，结束南北两种社会经济制度并存的局面，扫除发展资本主义的障碍，把美国历史推向一个新阶段。林肯不愧为杰出的资产阶级政治家。他在这场大决战中，临危受命，不畏难险，纵横捭阖，运筹帷幄，经过曲折的道路，终于完成了历史赋予他的伟大使命。

1861年3月4日，林肯在华盛顿“正式就任了不再是‘合众’的合众国总统。”[①] 由于合众国处于内战的血雨腥风之中，决定了这个时期共和党与民主党的斗争不同于和平时期那种比较单纯的政治角逐，又增加了一个生死攸关的在军事上谁战胜谁的问题；也决定了这个时期的党争具有政治、经济和军事斗争纵横交错的复杂性特点。

内战爆发后，民主党分裂为三个部分：一是南方民主党，二是北方民主党主战派，三是北方民主党主和派。共和党的胜败，归根结底，取决于它同民主党这三个不同派别斗争的结局。

随着“南部同盟”的建立和十一个蓄奴州相继脱离联邦，南部民主党的国会议员、政治家和陆海军军官几乎全部都离开北部，跑回本州或去“南部同盟”供职效力。因此，内战时期共和党与南部民主党的斗争，实质上就是共和党的林肯政府与“南部同盟”之间的斗争。斗争的方式，不是政治舞台上的唇枪舌战，而是战场上真刀真枪的撕杀。

整整四年的南北战争明显地呈现出两个阶段：1861年4月－1862年9月为第一阶段，1862年9月－1865年4月为第二阶段。

战争第一阶段，北部被动挨打，一再受挫。北方失利是由多种因素造成的，但主要原因是林肯政府囿于在宪法范围内作战，坚持片面的战争目的论以及由此所决定的保守的战略指导。内战前期，林肯一再强调“这场斗争的最高目标是拯救联邦”,[②] 始终把拯救联邦、恢复国家统一作为战争的唯一目的，而对决定战争胜败和未来国家命运的根本问题——奴隶制问题则噤若寒蝉，

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第807页。

② Philip Van Doron Stern, The Life and Wtitings of Abraham Lincoln, (New York, 1940), P. 719.

讳莫如深。1861年3月4日，他在发表就职演说时，分裂已成事实，"南方同盟"一个月前已经成立，他仍以诚恳、仁爱的态度郑重声明："我无意直接或间接地去干涉蓄奴州的奴隶制度"。[①] 同一天，"由于林肯的怂恿，国会通过了一项宪法修正案，规定国会永远无权取消各州的奴隶制"，该议案"在林肯的同意下送交各州签署"。[②] 林肯频频给"南方同盟"递送橄榄枝，指望奴隶主们受到感动，悬崖勒马，重返联邦。然而，这一切都只是一厢情愿的幻想，他的"南方兄弟"并不买账，得到的回报，却是4月12日开始的对萨姆特要塞连续34小时的猛烈轰击。

福斯特指出："这场伟大战争刚一开始，黑人问题就作为一个根本的革命性问题以最迫切的形式呈现了出来。林肯政府拒绝承认这个问题的根本重要性，拒绝给以适当的重视。"[③] 战争一爆发，就不断发生成批逃亡奴隶纷纷涌向联邦军的投诚事件，如何处理逃奴使前线将军们深感棘手。由于林肯政府对此类事件没有既定政策，他们只好自行处理，以致对逃奴的处置出现了相当混乱的局面。一些将领对逃奴持敌视态度，他们充当奴隶主的帮凶，下令其部下捕捉奴隶并将其归还原主。由于林肯对《逃亡奴隶法》仍然"保持着职责上的忠诚"，这些倒行逆施竟然得到他的默许甚至鼓励。[④] 1861年7月，以"政治将军"著称的本杰明·巴特勒（Benjamin F. Butler）发挥"权变才能"把逃亡奴隶作为"战时违禁品"加以"没收"。这个作法虽然仍把奴隶当作"财产"处理，但作为一个战时措施，毕竟有其积极意义，因此，为许多战区所仿效。由于它表面上不违背《逃亡奴隶法》的条

① 《林肯选集》，中译本，第155页。
② 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，三联书店1960年版，第237页。
③ 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第264页。
④ 卡尔·桑德堡：《林肯传》，三联书店1978年版，第193页。

文，林肯未加反对，但也不予支持和推广。而当着部分进步将领根据战时需要采取某些释奴措施时，他却严加指责，坚决反对。当时对奴隶制的任何触动，都成了林肯之大忌。1861 年 8 月，西北战区司令约翰·弗里蒙特将军发表文告，解放密苏里州犯有叛国罪的奴隶主的奴隶，林肯十分恼火，借口布告“纯粹是政治性的，不在军法或军事需要范围之内，不能容忍他的部下越俎代疱，勒令撤销，并将弗里蒙特将军予以免职。[1] 次年 5 月，南方军区司令戴维·亨特（Dawid Hunter）将军根据军事管制法，宣布该军区的奴隶“永远自由”，并武装黑人建立了第一个黑人团。林肯指责亨特“越权”，宣布该军令无效。1862 年 8 月 20 日霍勒斯·格里利在《纽约论坛报》发表《两千万人民的呼吁》的文章，对林肯的保守政策提出批评。三天后，林肯以公开信形式予以回答，简要地说明了他的战争宗旨，声称：“我要拯救联邦，我要本着宪法，通过最短的途径去拯救它。……如果有人认为除非同时保持奴隶制，否则他们便不愿意拯救联邦，我不赞同他们，如果有人认为除非同时摧毁奴隶制，否则他们便不愿意拯救联邦，我也不赞同他们。我在这场斗争中的最高目标是拯救联邦，而不是保持和摧毁奴隶制。如果我能拯救联邦而没有解放任何一个奴隶，我愿意这样做；如果我能拯救联邦而需要解放所有奴隶，我愿意这样做；如果能拯救联邦需要解放一部分奴隶而保留另一部分，我也愿意这样做。……”[2] 很明显，直到《解放宣言》发表前一个月，林肯仍然坚持，他所领导的这场战争的唯一目标是恢复“昔日的联邦”，至于解放奴隶问题，不解决也好，部分解决也好，全部解决也好，都是次要问题。信中声言，直到

① 《林肯选集》中译本，第 171 页。

② Meruin Roe, ed., Speeches and Letters of Abraham Lincoln, 1832 - 1865, (London, Toronto, 1907), PP. 192 - 193.

那时为止，他并未发现他的所作所为有什么错误，也未发现任何正确的新观点值得采纳。

内战前期林肯固守片面的战争目的论，并在这种思想指导下执行一系列保守政策，是这个时期林肯政府无所作为，处处被动的政治根源和军事根源。

南北战争是由奴隶制问题引起的。美国建国后，一直保持南北两种社会经济制度并存的格局。19世纪上半期，南北冲突不断发生，到50年代末，矛盾空前激化，二者势不两立，不能再靠妥协维持暂时和平。"两种制度再也不能在北美大陆上一起和平相处。它只能以其中一个制度的胜利而结束。"[①] 南北战争，正是两种社会经济制度的矛盾不可调和的产物，它的性质是美国的第二次资产阶级革命。因此，战争的目的是双重的而不是单一的，是铲除奴隶制并在此基础重建联邦，而不是单纯恢复"昔日的联邦"。道理很简单，第一，内战的爆发注定了旧联邦已成为历史的陈迹。南方奴隶主挑起内战，其目的是要建立一个奴隶制大帝国。他们公开把维护和扩展奴隶制写在自己的"宪法"上，"高声宣布它举行叛乱的唯一的和主要的目的是为了'特殊的制度'"，"是为争取奴役另一个民族而战。"[②] 因此，不论是南方奴隶主抑或是北方资产阶级，谁都无法照原样修复这所已经"裂开的房子"。第二，奴隶制是美国资本主义肌体上一颗赘瘤，如果不割掉它，资本主义的发展将继续受其阻碍，国家安定的隐患就永远不会消除，联邦的统一也就永远不会得到巩固，资产阶级也不可能真正解决国家政权问题。第三，拯救联邦，取决于战争的胜利，而奴隶制问题不论在政治上和军事上都是决定胜负的关键因素。南方自称"棉花大王"，这是他们有恃无恐的挑起内战并

① 《马克思恩格斯全集》第15卷，第322页。

② 《马克思恩格斯全集》，第15卷，第322页。

坚信自己必胜的王牌，而奴隶劳动是这个“棉花王国”赖以生存的生命线。动摇了奴隶制度，就等于挖掉了这个“王国”的根基。因此，奴隶制是敌人最怕受攻击的致命点；罪恶的奴隶制度，为全世界进步人类所痛恨，北方为消灭奴隶制而战，在国际上会得到广泛的同情和支持，外交上也会更加主动。战争一开始，“南部把全部生产劳动放在奴隶肩上，因而有可能顺利地把他的全部力量投入战争”，[①] 这是它在内战初期取得优势的重要原因之一。如果林肯及早地采取解放奴隶和武装黑人的政策，就会使奴隶由南方以资反对北方的军事力量一变而成为北方用来回击南方的军事力量，这样，很快就会扭转战局，使自己立于不败之地。

当然，林肯作为美国总统，当着国内出现叛乱，联邦遭到分裂的时候，组织武装力量进行镇压，提出为拯救联邦，恢复国家统一而战，是顺理成章的。内战爆发后，北方各阶层对战争性质、任务和目的的看法是相当混乱的。面对这种混乱局面，林肯政府需要时间使北方在经济上和军事上转入战争轨道，也需要时间统一舆论。鉴于此，林肯对奴隶制问题持谨慎态度，把拯救联邦的口号叫响，有利于充分发挥各阶层的爱国热情，同仇敌忾，这也是必要的。但林肯对奴隶制问题的暂时回避时间太长，向着全面正确的战略指导的过渡拖延得太久，以致于使它成了捆绑自己手脚的绳索。

内战初期林肯坚持保守的战争指导，极力回避奴隶制问题的重要原因之一是边界州问题。下南部十一个州发动叛乱后，上南部四个边界州（密苏里、肯塔基、马里兰和特拉华）仍忠于联邦。这些边界州战略地位十分重要，它们的去留，不论在政治上和军事上，都有举足轻重的影响，因而成为南北双方争夺的对

① 《马克思恩格斯全集》第30卷，第272页。

象。林肯作为最高统帅，高度重视边界州问题，对那些尚且忠于联邦的奴隶主，持慎重态度，给以安抚，以免使其倒向敌人一边，也是必要的。他们及时派军抗击南军对边界州的入侵，挫败少数蓄奴党人的脱离阴谋，终于把四个边界州留在了联邦之内，这是北方的一个重大胜利。但是，事实证明，林肯争夺边界州的成功，不是他回避奴隶制、采取保守措施的结果。四个边界州之所以没有脱离联邦，不是那些“忠诚的”奴隶主对林肯的好意的回报，而是这些州内人民群众与联邦派共同斗争及林肯政府不失时机地采取军事行动的结果。

林肯的保守政策，引起了共和党内部激进派的不满。以萨姆纳、韦德等人为代表的激进派领袖们，在不断地对林肯政府进行劝告和批评的同时，积极在国会内部开展活动，争取制定一些局部解放奴隶的革命立法，并取得了一系列成就。1862 年 2 月，激进派不顾保守派和民主党人的反对，推动国会两院通过了禁止联邦军队捕捉逃奴并将其交还主人的法案。[①] 4 月，通过了禁止哥伦比亚特区奴隶制的法案。[②] 7 月，又通过了第二个《没收法案》,[③] 凡联邦军队占领区的奴隶，一概视为战俘，予以解放；雇佣黑人参加平叛战争，没收叛乱者的财产并把那些愿意迁居的被解放了的奴隶迁居到美国以外的某一“热带国家”。这些局部、有偿解放奴隶的措施，虽然具有进步意义，但由于没有规定解放奴隶的具体程序，加以林肯和司法部门的消极拖延和阻挠，其实施效果极差，大多流于一纸空文。

---

① 该法规定凡违反此法的联邦军官均予以免职处分。

② 该法案因受到总统态度的影响，由国家出钱给奴隶主以补偿（每名奴隶 300 美元），被解放的黑人由政府提供路费移民海地或利比里亚。

③ 第一个没收法于 1861 年 8 月 6 日通过，规定解放被南部邦联用于劳役或作战的奴隶。

二、北方胜利，南方民主党消亡

1862年9月，在战局濒于绝境的形势下，林肯终于认识到："奴隶制必须死亡，以便国家能够生存。"① 迫于国内外的压力和军事上的需要，他不顾内阁全体成员的反对，毅然发表《解放宣言》(The Emancipation Proclomation)，② 实行武装黑人政策，从而实现了向革命战争的伟大转折。虽然发表《解放宣言》并非完全是林肯的自觉行动，在很大程度上是"逼上梁山"，不得已而为之，在林肯的心目中，仅仅把"解放宣言》视为拯救联邦绝对必要的战时"军事措施"，并没有把它当作一项社会革命措施，但下决心解放叛乱州的奴隶，毕竟使他抓住了敌人最怕受到攻击的致命要害，解决了把服务于敌人的力量变为打击敌人的力量这个决定胜负的关键，从此，很快扭转了战局。对于林肯发表《解放宣言》这一重大举措，马克思给予了高度评价：称它是"在联邦成立以来的美国历史上最重要的文件"，由于发表了这个宣言，"在美国历史和人类历史上，林肯必将与华盛顿齐名！"③

《解放宣言》发表后两年多来，伴随着联邦军在战场上的节节胜利，废奴派、共和党激进派和人民群众展开了要求用立法形式在全国彻底废除奴隶制的运动，林肯总统在奴隶制问题上的思想也有所发展。1865年1月，在林肯的赞许和支持下，国会经过激烈辩论，终于通过了宪法第十三条修正案，明确规定："在合众国境内受合众国管辖的任何地方，奴隶制和强制劳役都不得存在，但作为对于依法叛罪的人的犯罪的惩罚除外"，"国会有权

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第867页。

② 《宣言》宣布：自1863年1月1日起，凡反叛合众国的任何一州或地区境内的所有奴隶"应在那时以及此后永远获得自由。"

③ 《马克思恩格斯全集》第15卷，第586页。

以适当立法实施本条”。① 宪法第十三条修正案的通过和生效，标志着万恶的奴隶制终于在美国领土上被埋葬。从此，一劳永逸地结束了两种社会经济制度并存的局面。这是广大黑人奴隶、废奴主义者和人民群众长期斗争的一大胜利，也是共和党和林肯政府在领导这次战争中，顺应历史潮流所完成的一项重大历史任务，美国资本主义发展的一大障碍被铲除了。

1865年4月，“南部同盟”总司令在弗吉尼亚州的阿波马托斯克向联邦军投降，南北战争以北方的胜利而告终。共和党和林肯政府又完成了另一项历史任务：拯救了联邦，维护了国家统一。至此“奴隶制死亡了，分离死亡了”。②

南北战争北方的胜利，也是共和党对南方民主党的胜利。从此，那个死抱住奴隶制不放并顽固坚持奴隶制扩张的南方民主党也在这场决战中“死亡”了。

第二节 共和党与北方民主党的斗争

一、林肯与北方民主党主战派

内战爆发后，北方民主党领导人斯蒂芬·道格拉斯曾私下与

① 本修正案1865年12月宣布被批准生效。此后，共和党控制下的国会又于1866年6月通过了给予黑人以公民权的宪法第十四条修正案（1868年7月宣布生效），1869年又通过了给予黑人以选举权的第十五条修正案（1870年3月生效）。但在实践中，由于白人种族主义思想根深蒂固，对黑人的种族歧视又延续了一个多世纪之久。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，上册，第604页。

林肯总统秘密会晤，表示该党反对“脱离”，保证支持政府，维护联邦。1861年5月1日，他在芝加哥一次群众大会上公开表态：“每个人不支持合众国就是反对合众国，在这次战争中没有中立立场，不爱国就是卖国。”[①] 然而，这位“矮小巨人”不长寿。1861年6月3日，享年48岁英年早逝。此后，北方民主党人群龙无首，失去凝聚力，成为一盘散沙。过了不久，就发生裂变，分化成为支持政府的主战派（War Democrats）和反对政府的主和派（Peace Democrats）。

北方民主党主战派在人数上居多。战争初期他们遵循道格拉斯的遗训，支持林肯政府，反对分离，坚持维护联邦统一。鉴于此，林肯对北方民主党主战派采取了既团结又斗争的两手政策。一方面，为了换取他们对联邦的忠诚和对平叛战争的支持，林肯不顾许多共和党人的反对，对其实行怀柔政策。在人事安排上，尤其在联邦军军事指挥官的选任方面，不搞党同伐异。“林肯在签署委任状时，并不问一个人的党派背景”。[②] 他任命许多主战派民主党人如乔治·麦克累伦（George B. McClellan）、尤利塞斯·S. 格兰特（Ulysses S. Grant）、威廉·特库姆塞·谢尔曼（William Tecumseh Sherman）和本杰明·巴特勒等充任联邦军高级将领，甚至力排众议，坚持将麦克累伦委以陆军总司令之重任。“战争初期，他委任了六个主要将领，其中五名是民主党人。在战争第一年内，一百一十名陆军准将中有八十名是民主党人。”“在伊利诺伊州，据说七十个军团中就有四十个由民主党人担任指挥官。”[③] 人称“小拿破仑”的麦克累伦，颇能打仗，但此人傲慢自负，有一次竟当众侮辱总统，其蛮横无礼令一般人难以容

① 《美国民主党史》中译本，第151页。

② Robert A. Rutland, The Democrats: From Jefferson to Carter, P. 110.

③ Robert A. Rutlan, The Democrats: From Jefferson to Carter, PP. 109－110.

忍，而林肯却宽怀大度，说道："没有关系，只要他能给我们带来胜利，我情愿给他牵马。"[①]"虽然从单纯军事观点来看，这些任命大多数是站不住的，但是对于国家的团结却起了很大的作用。"[②] 战争期间，由于共和党与主战派民主党人结成联盟，使得后者对政府采取的某些战时应急措施如军事拨款、增加税收、发行绿背纸币、对南部港口实行封锁以及其他一些战时所必须的法令等，都采取了支持态度。另一方面，当着政府某些重要政策遇到来自主战派民主党人的阻挠时，林肯则与之进行斗争，不妥协、不后退。如民主党人反对征兵制度和紧急没收的立法，强烈反对一切有关招募黑人和解放奴隶的措施，林肯都毫不动摇，坚决贯彻执行。

二、林肯与北方民主党主和派

北方民主党主和派反对战争，主张立即停火并与"南部同盟"谈判媾和。他们实际上是南方叛乱奴隶主在北方的代理人。他们代表着那些与南方种植园奴隶主有密切经济联系、因而关心保存奴隶制度的商业金融集团的利益。民主党主和派的代言人是俄亥俄州众议员克莱门特·L. 瓦兰迪加姆（Clement L. Vallandigham）。该派的箴言是："今天的宪法，昨天的联邦"。[③] 所谓"今天的宪法"，就是认为，不论战时与平时，宪法仍存，不可破坏，共和党政府的许多战时措施破坏了神圣的宪法；所谓"昨天的联邦"，就是主张允许脱离联邦的南方各州重新加入战争爆发前的联邦，坚持联邦政府和国会无权干涉南部的奴隶制。1863

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 841 页。

② 《美国共和党史》中译本，第 124 页。

③ Robert A. Rutland, The Democrats: From Jefferson toe Carter, P. 110.

年6月14日，瓦兰迪加姆在国会的演说中，攻击林肯政府发布《解放宣言》已经抛弃了保卫联邦的战争，开始了解放黑奴的战争；断言这是一次血迹斑斑、代价昂贵的战争，是必将失败的战争，这种战争一天也不能打了，一小时也不能打了。应当立即接受国际调停，签订停战条约；如果不实现和平和开始重新联合，只会导致政治和社会的大革命、大混乱和大流血。瓦兰迪加姆这个演说词，集中地表达了主和派民主党人的基本纲领。

内战期间，民主党主和派干了许多坏事。他们或撰写文章、发表演说、散发小册子，或利用国会讲坛大声鼓噪，或在阴暗角落里窃窃私语，制造谣言，到处反对征兵，作反战宣传，散布厌战和失败主义情绪，制造混乱，毒化舆论，蛊惑人心。更有甚者，他们还把大批粮食、武器供应南方，并在各地建立秘密组织，进行武装训练，待机搞武装暴动。潜伏在联邦军官和士兵中的亲南方分子还经常袭击废奴主义者，谋杀无辜的黑人。这帮恶棍就是后来三K党的前身。主和派民主党人的破坏活动，激起了北方军民的极大愤慨，把他们称之为“铜头蛇”（Copperheads）。[①]

林肯政府对“铜头蛇”的罪恶活动采取了一些镇压和制裁措施，例如，在发表《解放宣言》的同时宣布：“凡抗拒征兵、劝阻入伍或犯有‘帮助和安抚叛乱分子的任何叛国罪行’的人，均应受军事管制法制裁，交付军事法庭审讯，不得援用人身保护法。”[②] 战争期间，因袭击联邦军队和发表反战言论等叛国罪而被捕者达13，000多人。然而，由于林肯和联邦司法机构对“铜头蛇”分子持姑息态度，政府所采取的镇压政策大多未能认真贯彻执行，流于一纸空文。陆军总司令麦克累伦是隐藏在联邦军队

① 铜头蛇是一种形似眼镜蛇的毒蛇，在咬人之前先隐藏起来，令人难以防范。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第880页。

中一个最大的铜头蛇。此人一再贻误战机，给北军造成巨大损失，林肯却迟迟难下免职决心。[1] 另一个著名"铜头蛇"瓦兰迪加姆，1863年作为俄亥俄州州长候选人，因发表损害联邦的演讲被军事法庭逮捕，判处其在整个战争时期予以监禁，林肯则把他改判为流放到南部地区。瓦兰边加姆被押解到南部一个月后，逃往加拿大，继续在那里从事反政府活动。

林肯政府对"铜头蛇"分子打击不力，客观上助长了他们的嚣张气焰，以至于到1864年总统选举时，主和派"铜头蛇"分子竟在民主党内占了优势。是年8月间在主和派操纵下，民主党在芝加哥全国代表大会上搞了个反战纲领，勉强推举并不接受该党纲领的麦克累伦为总统候选人，终因其不得人心在大选中败北。而林肯却因领导战争获得巨大声誉连任成功。

综观内战期间共和党与民主党的决战，不论在军事上和政治上共和党都取得了胜利。北方的军事胜利，摧毁了南方民主党的老巢。按照1863年1月1日生效的《解放宣言》，废除了叛乱各州的蓄奴制，又从根本上铲除了它赖以生存的社会阶级基础。随着战争的结束，昔日那个顽固维护奴隶主利益的南方民主党，也就不存在了。战争期间的北方民主党一分为二，共和党对其分别实行又联合又斗争的策略，颇为奏效，在政治上也压倒了它，使其长期没有回天之力。

---

① 直到1862年11月林肯才解除了他的指挥权。

第三节　保持内部团结，全面实施党的纲领

一、共和党纲领的全面实施

共和党的纲领，最主要的是奴隶制问题。1860年纲领，尚且局限于限制奴隶制扩张，而《解放宣言》的发表和宪法第13条修正案的通过，却在美国领土上废除了奴隶制，远远超过了共和党的初衷。这是共和党所取得的一个最伟大的成就，值得大书特书。

美国南北战争，战场在南部，北部地区是大后方。因此，战场上的炮火硝烟，并没有殃及北部经济的正常运转。这使共和党即使在战争期间也有条件兑现其在1860年竞选时许下的诺言。在内战过程中，共和党的经济纲领几乎全部变成了林肯政府的政策付诸实现了。

在关税政策方面，早在1861年3月2日，林肯就职前夕，国会就通过了《莫利尔关税法》(The Morrill Tariff of 1861)。该法案不仅将进口商品的税率从1846年的5%提高到10%，而且许多进口商品（尤其是生铁和羊毛制品）由征收从价税改为从量税，从而使这个关税法成为建国以来第一个真正的保护性税法。此后，北方资产阶级控制国会沿着保护主义继续前进，制订了一个又一个新税率。到内战结束时，进口商品平均税率已达到47%。从联邦党到辉格党，几十年为实行保护主义而奋斗，都因民主党内南方奴隶主从中作梗而未能如愿，尔今由共和党实

现了。

建立国家银行制度问题，也是战前资产阶级与奴隶主长期斗争的重要课题。过去虽曾建立过第一、第二合众国银行（1791－1811，1816－1836），均因分歧严重未能成为持续下去的金融制度。1863年2月25日，国会通过了建立国家银行体系的法案（1864年又加以修订）。该法案取消了过去实行的独立国库制度，规定建立国民银行协会，协会有权发行共达三亿美元的纸币；下属各银行必须将其资本的1/3买进联邦证券，这些证券用作国民银行发行流通纸币的基本保证金。1865年，又规定州银行发行纸币时须征税10%，这实际上取消了州银行发行纸币的权利。内战期间制订的银行法，稳定和完善了银行的发行和储备制度，对资本主义经济的发展起了积极作用。

在处理西部土地问题上，共和党政府采取了欧美资产阶级革命史上最民主、最革命的措施：1862年5月20日，颁布了著名的《宅地法》（Homestead Act of 1862）规定：凡年满21岁的美国公民，只须缴纳10美元手续费，既可免费获得160英亩土地，经营五年后即归为己有。1862年的《宅地法》的颁布，“标志着长期鼓动的争取自由土地的斗争达到了顶点”，“终于实现了自由土地的最后目标。”[①] 虽然该法在实施过程中存在严重舞弊现象，致使大量土地落入铁路大亨、土地投机公司、畜牧场主和矿场主手里，农民得到的土地数量并不多，但它的颁布仍具有重要意义：由于满足了相当一部分劳动人民多年来渴望土地的要求，共和党在军事上取得了农民群众对平叛战争的支持，政治上扩大了选民基础，经济上加速了向西部移民和西部地区的农业开发，为工业产品开辟了广阔的国内市场。它对于美国农业资本主义沿着

① Harold U. Faulkner, American Political and Sotial History, (New York, 1952), P. 455, 241.

“美国式道路”发展起了关键作用。

除此之外，作为亨利·克莱提倡的“美国体系”的重要组成部分的“国内改进”，内战期间也通过相应的立法取得了重大进展。1862年7月1日，国会通过了《太平洋铁路法》，规定由联合太平洋铁路公司和中央太平洋铁路公司修建一条从内布拉斯加到加利福尼亚的铁路，联邦政府向铁路创办人和投资者赠予土地、资助资金。同时，国家还对设置电报和铺设海底电缆等各项国内改进工程予以资助。

为了解决工业发展和西部开发的劳动力不足问题，1864年成立了移民局，国会通过了契约劳工法案，允许外国契约劳工移入。据统计，60年代移民达230万人，其中战争时期入境者计60万人。[①]

这样，连同奴隶制问题的解决，共和党在1860年竞选中提出的政治纲领，林肯政府在战争期间全部将其变为国家法律予以实现了。在内战前的美国政党发展史上，共和党建树了其他任何政党都无法比拟的历史功绩。

二、党内团结是胜利之本

林肯总统之所以取得如此巨大的政绩，一方面得益于南方民主党退出国会和政府参加了叛乱，北方民主党也分裂为主战派和主和派，因而减少了阻力。但更重要的方面，是依靠共和党的内部团结。

就林肯在共和党内部的派别所属而言，他属于中间派，不论是在处理战争问题和奴隶制问题上，还是在推行有利于资本主义发展的经济政策上，林肯总统都在党内各派别之间走钢丝，保持

① 参见杨生茂主编：《美国南北战争资料选辑》，第182页。

全党团结实非易事。

为了保持党的团结一致，林肯不搞派别政府，在政府官员尤其是内阁成员的任命上，尽力在党内各派之间求得平衡和和谐。在林肯内阁中，前民主党人、前辉格党人、激进派和保守派都有相应的代表。七名阁员中，有四名前民主党人——国务卿威廉·H. 西沃德、财政部长西蒙·蔡斯、邮政部长蒙哥马利·布莱尔（Montgomery Blair）和海军部长吉迪恩·韦尔斯（Gideon Welles），三名原辉格党人——司法部长爱德华·贝茨（Edward Bates）、内政部长凯莱布·史密斯（Caleb Smith）和陆军部长西蒙·卡麦隆（Simon Cameron）。[①] 而吸收蔡斯和西沃德入阁则又使激进派与保守派求得了平衡。[②]

“总统应付党内各派别的手段是非常高明的。他决不空谈理论，何时前进、何时拖延，他都胸有成竹。这样，他既充分满足激进分子的要求，从而使他们留在党内，同时又不完全疏远保守分子”，在推行政策时，“他让自己被激进分子拉着往前走，同时又响应保守分子的努力把自己往后拖。”[③] 就这样，他得以绕过前进道路上的一个个暗礁，通过曲折的道路达到全面推行共和党纲领的目的。

---

① 林肯说：“我自己也可算得是一个老牌辉格党人，有我在，两党就势均力敌了。”卡尔·桑德堡：《林肯传》，第160页。

② 此时蔡斯是激进派的代表，西沃德是保守派的代表。

③ Arthur M. Schlesinger, Jr, History of U. S. Political Parties, P. 1164.

第八章　内战前党争的基本总结

第一节　内战前党争的性质

如前所述，美国在内战前就已形成了两个大党对立斗争的格局。然而，内战前的两党制和两党斗争与19世纪晚期形成的近代资产阶级两党制相比较，性质上不相同，也带有一些明显的特点。

美国历史发展的一个显著特征是：从建国到南北战争结束前，始终保持着自由雇佣劳动制与奴隶制长期并存的局面。按说，一个年轻的资本主义国家，没有经历过封建制阶段，无须花费巨大的代价去为摆脱封建束缚而斗争，在赢得民族独立后，可以一身轻松地去发展资本主义，这本是历史的幸运。然而，美国资产阶级的前辈们，却为贪图巨利所驱使，参与奴隶贸易行列，在自己的半壁山河中，制造了一个奇特的奴隶制种植园经济区域，使他们的子孙后代，背上了一个沉重的包袱。

美国建国后何以使种植园奴隶制长期保存下来？其原因是比较复杂的。

第一，北美独立战争的主要任务是推翻殖民统治，争得民族独立，其性质是带有民族解放意义的资产阶级革命，并非是一场深刻的社会革命。独立战争的胜利，完成了民族革命的任务，但尚未完成民主革命的任务。原因是，南部的种植园奴隶主在殖民地时期也是受压迫者。他们是革命的动力而不是革命的对象。他们不仅积极参加了独立战争，而且他们之中的有识之士和杰出人物（如华盛顿等）还充当了战争的领导者，对于赢得战争的胜利起了举足轻重的作用。因此，在战争结束后，很难想象有谁会去侵犯一个曾经对革命做出过贡献的阶级的利益，去触犯他们赖以生存的制度。

第二，独立战争胜利后，摆在美利坚民族面前的迫切任务是巩固政治独立，发展民族经济。而要做到这一点，当务之急是制定宪法，把原十三个殖民地连成一体，建立一个统一的民族国家。在 1787 年制宪会议上，绝大多数是资产阶级和奴隶主阶级的代表。出于统治阶级的共同利益，这两个集团在讨论宪法时在奴隶制问题上达成妥协：二十年后废除奴隶贸易；蓄奴州的奴隶按 3/5 折算率计入人口；在宪法条文中回避奴隶和奴隶制字样。这样，宪法不仅没有触及反而默认了奴隶制的合法存在。

第三，美国特殊的自然地理条件把蓄奴州在地域上连成一片，从而使得建国后在美国境内形成了界限分明的北部资本主义工商业区和南部奴隶制种植园区两大经济区域。在行政区划上，也形成了北部的七个自由州和南部的六个蓄奴州两大部分。因而，这个年轻的美利坚合众国，一开始就是一个奠基于自由劳动制度和强迫劳役制共存的双重制度之上的国家。

美国南部的种植园奴隶制，是在特定历史条件下产生的一种具有对立特征的畸形经济。它与国内外尤其是与国际资本主义工业生产相联系，生产的直接目的是榨取剩余价值，但又以最野蛮的奴隶劳动为基础，排斥自由劳动，而且脱离本国市场，因而，

这种特殊的奴隶制种植园经济，是美国资本主义发展的障碍。

在政治上，南部蓄奴州虽然参与制定了 1787 年宪法，愿意接受联邦式的资产阶级民主制。但由于完全剥夺了黑人奴隶的政治权力，在南部各州实际实行的是“白人奴隶主寡头统治”。南部奴隶主集团为了维护他们的“特殊制度”和本阶级的利益，不仅同北方资产阶级争夺联邦控制权，而且经常借助于所谓维护州权，动辄以脱离联邦相威胁，危及联邦统一，政治上具有较强的离心力和分离倾向。正因为如此，马克思一向把内战前美国南部与北部的矛盾，看作是“两种社会制度”的矛盾。

政治是经济的集中反映。美国内战前南北两种社会经济制度并存，反映在政治上，是北方资产阶级与南方奴隶主阶级在国家政治生活中起着支配作用。二者的矛盾、冲突是政治斗争的主要内容。这种支配作用和矛盾斗争，是通过两个主要政党竞选总统、控制国会、争夺国家政权的激烈角逐体现出来的，即通过政党斗争的形式体现出来的。

美国内战前，虽然也陆续出现过一些小党，它们也曾参与总统和国会议员竞选，但均势单力薄，影响微弱，没有也不能在总统竞选中获胜或在国会两院中占居多数席位，因此，政治舞台上始终沿续着两个实力雄厚的大党角逐国家政权、分别控制总统职位和国会两院的政治格局。而各个时期相互对立的两大政党的社会成分是相当复杂的。美国社会的各阶级、阶层、地区和群体利益集团都按照各自的政治、经济需要分别参与两大政党之中，以谋求和捍卫自身利益。这些政党大都属于各个社会力量的政治联盟性质，严格说来，很难称得上是代表某一特定阶级利益的政党。然而，美国社会中经济实力最雄厚的两个阶级——北部资产阶级和南部奴隶主阶级始终是两大政党的主要成分，他们在两大党中起着举足轻重的作用。大体说来，北方资产阶级是联邦党、国民共和党、辉格党和共和党的核心力量。这些党分别奉行汉密

尔顿的“国家主义”，主张保护关税、实施“国内改进”、限制奴隶扩张和实行“宅地法”等，主要反映了资产阶级的要求。而南部奴隶主阶级则是民主共和党、杰克逊民主党和民主党的核心力量。这些党分别坚持从严解释宪法、维护州权、拥护弱政府、实行低关税以及扩大蓄奴州等，则主要体现或维护南部奴隶主阶级的利益。因此，从总体上和本质上看，内战前各个时期的两大政党，尤其是19世纪30－40年代以后的两大政党，分别是“两种经济制度的政治代表”[①] 它们之间的对立和斗争，基本上是北部资产阶级和南部奴隶主之间利害关系的反映。因此，内战前政党斗争的性质，基本上属于代表两种制度的两个阶级进行政治角逐、争夺国家控制权的斗争。

第二节　内战前党争的特点

内战前美国两党斗争的基本特点是始终受到南北两种社会制度矛盾冲突的影响和制约。

内战前的两党斗争尽管具有涉及面广泛，地区的、集团的和阶级的利益冲突纵横交错而又复杂多变等特点，但南北两种社会经济制度的矛盾和冲突始终贯穿其间，只不过有时缓和、有时激烈、有时表现为对蓄奴制的公开争端，有时借助于其它形式表现出来而已。

按照两种社会经济制度矛盾的尖锐程度和双方斗争的态势，可以把这场斗争划分为潜伏时期（1789－1820）、起伏时期

① 丁则民主编：《美国内战和镀金时代，1861－19世纪末》，人民出版社，1990年版，第7页。

(1820－1854）和公开对抗与决战时期（1854－1865）三个阶段。

从建国到19世纪20年代前是潜伏时期。这个时期南方种植园经济处于“暂时衰落时期”，北方工业革命方兴未艾。整个美国还是个农业国家。就资本构成来说，商业资本居于优势，或者说，刚刚开始了由商业资本向工业资本的过渡。此时，南方奴隶主和北方资产阶级力量都还比较软弱，双方还有互相利用的一面，因此南北矛盾处于“潜伏状态”中。在联邦党和民主共和党围绕着建国道路的对立斗争中，北方资产阶级和南方奴隶主虽各有所归，各有所向，但并未直接触及奴隶制问题。

19世纪20－50年代中期，随着北方资本主义经济和南方种植园经济迅速发展，南北矛盾呈现出逐步激化的趋势，两种制度的斗争越到后来越成为美国政治生活和两党斗争的中心内容。这个时期的斗争，在时间上是时起时伏的，在内容上，则有直接和间接两种形式。

间接斗争主要是“美国体系”问题，即要不要实行保护关税和国内改进等问题。“美国体系”本来是有利于促进美国资本主义发展的正确主张，它曾是北方资产阶级领导的国民共和党和辉格党的指导原则，然而，一直遭到维护奴隶制的民主党和辉格党内南部州权派分子的敌视和反对。南方奴隶主之所以反对它，显然由于它在经济上有利于北方，在政治上，则由于“美国体系”要求一个强大的政府，这会对蓄奴制构成威胁。

直接涉及两种社会制度矛盾的斗争是西部土地问题，即西部建州性质之争。它不仅是两种制度争夺地盘之争，而且是一场争夺国会控制权的尖锐斗争。这场斗争随着美国领土的扩张和新州的加入而不断加剧。从19世纪20年代的密苏里之争到40年代的侵墨战争和《威尔莫特但书》之争直至50年代的《堪萨斯—内布拉斯加法案》之争和堪萨斯内战，两大政党的斗争始终围绕着奴隶制扩张这个中心问题进行。而且这个时期政党的分化与组

合，也以这个中心问题为转移。

堪萨斯内战，宣告了通过妥协办法解决南北矛盾的失败，到1861年，终于爆发了内战。从政党斗争的角度看，南北战争实质上是“资本家政党”——共和党与“奴隶主政党”——民主党之间的一场决战。

内战前对立的两大政党社会成分复杂、政治主张多元化，因而具有频繁分化、分裂和重新组合的多变性和不稳定性特点，而分化、改组的动因，大都由两种社会制度的矛盾和冲突所使然，其中奴隶制扩张问题尤为敏感。例如，1824年民主共和党的分裂，与1819－1821年间国会中出现的对蓄奴制的猛烈攻击有关。30年代中期的关税之争，导致辉格党分化为南北两派。40年代以来涉及到奴隶制扩张问题的几次大争论，从吞并得克萨斯、侵墨战争、《威尔莫特但书》、《1850年妥协案》直至《堪萨斯—内布拉斯加法案》，都曾导致民主党和辉格党的剧烈分化，造成了两个党内部都形成了南北两派的严重对立，终于酿成一场空前规模的政治大排队，其结果是辉格党的瓦解、民主党的分裂和共和党的诞生，最后形成了代表两种社会经济制度的两大政党民主党与共和党严重对立的格局。

两大政党社会成分的复杂性和经常分化、改组的多变性，造成了这些政党没有一个是稳定的、长寿的。联邦党曾经显赫一时，1812年战争后土崩瓦解。“和谐时期”不和谐，党外无党，党内有派，1824年民主共和党分裂为国民共和党与杰克逊民主党。国民共和党仅维护了八年多，改组为辉格党，到1854年也已不复存在。那个充当奴隶主代言人的民主党，实际上在内战中也“死亡”了。内战前的政党，真正生存下来的，只有一个1854年成立的共和党。

由此可见，内战前两种社会制度的长期并存及其矛盾冲突，不仅影响和制约着这个时期党争的内容和性质，而且决定了它与

后来形成的近代资产阶级两党制具有诸多不同的特点。

第三节　内战前党争的历史作用

如前所述，内战前的两党制，是受到南北两种社会制度严重制约的两党制，是政党组织和各种制度由草创向着不断完善发展的两党制。就美国政党政治的历史发展进程来看，这个时期的两党制可以称之为初期两党制。它与后来的资产阶级近代两党制相比较，性质不同，各具特点。尽管在初期两党制时期，就已经产生或暴露了两党政治的种种弊端和消极影响，如官职分肥、派性膨胀、贿买选票等。但是，在自由资本主义时期，如同经济领域的自由竞争是资本主义经济发展的动力一样，政党作为一种竞争性的组织，它们之间在政治领域的对立和斗争，也有助于促进美国政治制度的发展。本节仅就几个重要方面对内战前党争的历史作用作一简要勾画。

首先，内战前的两党制和两党竞争，促进了美国宪政制度的补充、修政和完善，推动了美国民主制度的正常运转。

美国1787年宪法，是世界历史上第一部资产阶级成文宪法。这部宪法以欧洲和美国启蒙思想家提出的政治原则为依据，确立了一整套以民主共和制为特征的资产阶级国家制度和政治制度。但是，这部宪法的一个突出特点是措辞含糊、富有弹性。它只构筑了国家机器的基本框架，至于这部机器的零部件如何配置、如何操作和运转，却未作详尽规定。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）说："宪法本身并不是一个完整的体系，它不过是组织工作的第一部，只是为原则奠定了基础"，"它只是一块基石，而

不是一座完整的大厦"，"它是根，而不是完美的藤"。[1] 因此，美国的宪法制度的具体运转，有待于人们在实践中加以解决。

宪法的制定者们普遍厌恶政党，不希望未来美国政治生活中出现党争，因而在宪法中对政党问题只字不提。可是，恰恰是他们极力试图避免的政党和党争，给美国的宪政制度注入了活力，并在它的推动下得以正常运转。而政党制度本身，又成为美国民主制度不可缺少的组成部分。

政党制度产生之后，对美国宪政制度的直接影响是把宪法规定的民主选举制度纳入了由政党操办选举、通过政党之间的竞选遴选国家各级公职人员的轨道。美利坚合众国刚刚建立时，因为不存在政党活动，包括合众国总统在内的国家公职人员的选举，都没有党派色彩。以总统选举为例，由于华盛顿是独立战争的头号英雄，又具有举国钦敬的高尚德行，所以，他获得 69 张选举人票当推选为美国第一任总统。第二次大选时，虽然联邦党与民主共和党已经出现，两党在内外政策上产生尖锐分歧并在联邦政府和国会内部开始唇枪舌战，但因华盛顿无与伦比的政治威望，又使他以 132 张选举人票的绝对优势得以连任。然而，华盛顿退隐之后，美国政坛上已不存在举国拥戴的政治领袖，尤其是联邦党和民主共和党都已充分意识到争夺总统职位的重要性，此后的总统选举就自然而然地变成了两大政党之间的竞选。于是各党分别推举本党总统候选人，进行竞选活动，由获胜的党掌握国家最高行政权力，逐步形成宪法惯例，成为不成文的制度。由此推及国会议员和各州州长以及各级公职人员的选举，也都自然而然地演变成了各政党之间的争夺和竞选，并照例成为习用制度。这样，宪法规定的民主选举制度，就完全通过政党竞选来加以具体

① 伍德罗·威尔逊：《国会政体——美国政治研究》，商务印书馆，1989 年版，第 9－10 页。

实施了。这种制度形成以后，各政党为了竞选获胜，从上到下建立起自己的组织机构，并由政党组织操办选举，而且要求选举人和选民按照党派意向进行投票，结果，既使选举人失去了自由投票的政治独立性，又使参加选举的普通选民具有政治倾向很强的党派身份。这样，国家公职人员的民主选举就被纳入了政党政治的轨道而具体运行。

政党制度形成后，在其具体运行过程中又反过来推动了宪政制度的某些环节的改革。比如，总统选举人投票制度，依照宪法的原规定，每个选举人在一张选票上选举两名候选人，得票最多的候选人，如所得票数超过选举人票总数的半数，即可当选为总统；得票次多者当选为副总统。[①] 但是，这种制度有可能导致当选的正副总统分属两个政党，或两个得票最多的候选人虽属同一政党却因得票相等而不得不提交众议院裁决。比如，1796 年大选，联邦党的约翰·亚当斯当选为总统，民主共和党的杰斐逊却当选为副总统。正副总统互为政敌，政见相左，经常发生争执和相互拆台现象，直接影响了总统政务的顺利推行。1800 年大选，联邦党败北，民主共和党的两个候选人杰斐逊和艾伦·伯尔各得 73 票，同居首位，不得不提交众议院。而在众议院表决时，联邦党众议员又执意投票支持伯尔，造成难以克服的僵局，连续投票 36 次，才决出正副总统人选。为了避免这些有碍政党政治运行的不正常现象发生，对总统选举制度进行了改革。1800 年起，各党先通过国会党团核心会议提名本党正副总统候选人，然后再通过两党竞选产生正副总统成为惯例；1832 年起，又改行各党召开全国代表大会提名制。1804 年正式批准的宪法第十二条修正案，选举人选举总统时改为在两张选票上分别投票选举正副总统。通过不断改革，逐步确立了不出偏差地、长期且正常运行的

① 见宪法第二条第一款。

总统选举制度。

此外，两党分别组建两院议员竞选委员会包揽国会议员选举制，两党在两院成立本党议会党团以及多数党议员出任众议院议长和各委员会主席制，等等，在内战前也都逐步建立起来并成为宪法性惯例。

总之，由于在政党和政党斗争的推动下不断进行宪政制度改革，又创立了诸多有利于政党竞争和发展的宪法性惯例，使得美国的政党制度不仅成为宪法的重要补充，而且又成为美国式民主制度的一个有机组成部分。正是在这个意义上，有的美国学者把政党制度称之为“第二宪法”(Second Constitution)。[1]

其次，内战前的政党和政党斗争，对于美国联邦制的发展也起了不可忽视的推动作用。

美国联邦制的历史发展，经历了“二元联邦主义”（Dual Federalism，1789－1930）和“合作联邦主义”（Co-operative Federalism，1930－今）两个时期。以南北战争为界标，“二元联邦主义又划分为前后两个阶段：1789－1860年，是“竞争联邦主义”（Competitive Federalism）阶段；1860－1930年，是二元联邦主义的稳定阶段。内战前，围绕着联邦权与州权之间的关系问题，联邦主义与州权主义一直进行着激烈的斗争。这两股政治思潮的斗争，也是南北两种社会制度斗争的重要内容之一。北方资产阶级坚持联邦主义，要求维护和加强联邦权力，南方奴隶主则坚持州权主义，希望削弱联邦以保护其特殊制度。这种斗争表现于政党斗争，一般说来，以资产阶级为骨干力量的联邦党、国民共和党、辉格党和共和党以奉行联邦主义为特征，而以奴隶主为骨干力量的民主党系统，则以奉行州权主义为特征。州权派的政治目的，在建国初期以维护宪法规定的州权和个人权利为主。

① James M. Burns and others, Government By The people, P. 219.

19世纪30年代以后，唯一的目的是维护南方各州的蓄奴制。奴隶主集团把州权论一步步推向极端，由杰斐逊时代的宣布国会法令“无效”权，发展为国会法令“废止”权，进而鼓吹“分离”权，终于发展成为卡尔霍恩的极端州权主义和分离主义。他们动辄以维护州权、脱离联邦相威胁，把极端州权主义当成他们向中央权力挑战、维护其特殊制度和特殊利益的政治武器，因而，这个主义是经常严重危害联邦生存和国家统一的离心因素。1861年，奴隶主集团悍然发动叛乱、分裂联邦直至成立伪政府“美利坚联众国”，正是极端州权主义恶性发展的结果。

联邦主义和州权主义斗争的核心，是主权所属和退出权两个原则问题。这两个问题是1787年宪法未作明确规定而留下来的后遗症，长期未能解决，只是通过内战才比较彻底地解决了这个老大难问题。内战是联邦派和极端州权派的最后一次摊牌。以共和党为代表的联邦派的胜利，把卡尔霍恩的极端州权主义葬入了坟墓；而在废除奴隶制之后，在新的基础上重建联邦，又在实践上宣告了它的彻底破产。这个胜利证明了美国已是一个“由不可摧毁的州组成的不可摧毁的联邦”。从此以后，州权派一蹶不振，消声匿迹，再也没有发生过利用州权主义宣布“废止”国会法令和分裂联邦的事情。内战后直至20世纪以来，州权主义变成了狭隘地区主义的一种表现形式，已经不是原来意义的州权，更没有向中央政府挑战的力量了。因此，从政党斗争的意义上说，内战的胜利，又是共和党奉行的联邦主义对民主党奉行的极端州权主义的一次彻底的胜利。这个胜利在美国联邦制发展史上和政治思想发展史上，都具有深远意义。它是一个里程碑，此后美国联邦制步入了“二元联邦主义”的第二阶段——二元联邦主义的稳定阶段。

总之，联邦主义与州权主义是内战前两大政党斗争的一个重要内容。在这场斗争中，联邦权与州权起到了相互制约的作用，

既避免了中央过分集权的专制主义倾向，又扼制和打击了离心势力和分裂力量，维护了中央政府的权威和联邦的统一，从而使得这个时期美国的联邦制基本上稳定在宪法所规定的框架之中。

第三，内战前的党争，也推动了美国社会的民主化进程。

所谓社会的民主化，首先表现为通过民主选举的方式实现国家政权的和平移交，保持政治上长期稳定。美国建国后，在华盛顿第一任期内，就已出现了联邦党与民主共和党的对立。联邦党人控制联邦政府时，形成了以杰斐逊为领袖的合法反对派。此后，两大政党通过竞选角逐国家政权，胜者执政，败者在野。在野党对执政党不满，不是通过暴力方式攻而灭之，而是通过民主竞争取而代之。这种通过政党轮流执政和平移交政权的政治模式的确立，保证了美国政局的长期稳定，避免了宫廷政变或暴力夺权事件的发生，从而为经济发展和国家繁荣创造了一个必不可少的安定的社会环境。

内战前的党争对于国家政治生活的民主化也起了不可抹煞的促进作用。这个时期之所以出现"杰斐逊民主"和"杰克逊民主"两个民主时代，无不与两个具有不同政治倾向的大党的相互斗争有关。而这两个"民主时代"的一系列民主改革，又都是奉行民主政治的政党战胜奉行贵族政治的政党所取得的重大成果。许多改革成果对于美国政治民主化发展具有深刻影响。比如，在官员的任职标准和资格方面，从杰斐逊以"天然贵族"原则否定汉密尔顿和约翰·亚当斯的"天然贵族"原则，[1] 发展到杰克逊时期取消任职资格上的财产限制和宗教限制，在很大程度上破除了统治阶级上层的门阀名流对官职的垄断，为一批平民政治家脱

① 杰斐逊承认人当中有贵族存在，但将天然贵族与人为贵族相区别，"天然贵族以德行和才能为依据，人为贵族以财产和门第为依据"，能将天然贵族吸收进政府机关，这种政体就是最好的；"人为贵族则是有害的，甚至危险的，不应该在法律上予以承认。"参见梅里亚姆：《美国政治学说史》，第 82 页。

颖而出踏上仕途和跻身于政坛开辟了道路。如果没有这些改革，象杰克逊和林肯这样一些人，由出身低微的老百姓，凭着个人才干通过竞选而成为合众国总统，是很难想象的。再比如，正是由于竞选获胜的需要，各个政党为了争取更多的选民支持，强烈要求各州降低或取消对选民资格的限制，才使美国在 19 世纪 30 年代就较早地实现了白人成年男子普选权。而选举权利的普及，不仅扩大了各政党的选民基础，壮大了它们的政治力量，而且也是资产阶级民主推广到社会下层民众的一个标志。至于说到黑人奴隶的政治地位问题，宪法中根本不把黑人奴隶当“人”看待，毫无政治权利可言。内战前两大政党也仅仅限于奴隶制扩张之争；即使在共和党内部也很少有人关心这个问题。但到内战后的重建时期，它成为民主党与共和党一大争论问题。确认黑人公民权和选举权的宪法第十四和第十五条修正案，之所以获得通过，恰恰又是共和党因担心民主党东山再起，为了取得黑人支持而大力推动的结果。尽管这两条修正案赋予黑人的政治权利由于当时民主党和前奴隶主的顽强抵抗没有兑现，尚属一纸空文，但在法律上正式承认黑人的政治权利，毕竟是一大进步。这个历史性进步当然是广大黑人、废奴主义者和人民群众长期不懈进行斗争的成果，但是，如果没有共和党的大力倡导、支持和斗争，以宪法修正案的方式承认黑人的政治权利，仍然是很难想象的。

第九章　镀金时代的两党政治
(1865 - 1900 年)

第一节　完成“南部重建”
共和党的巨大政绩

一、曲折的重建过程

从 1865 年南北战争结束到 19 世纪末，是美国历史上的所谓“镀金时代”(the Gilded Age)。[①] 这个时期共和党长期称霸政坛，民主党走向衰落并发生蜕变，两大政党均逐步演变成为代表资产阶级的政党。80 年代，近代资产阶级两党制形成，开始了两个资产阶级政党轮流执政的历史。

---

① 这一称谓借自美国进步作家马克·吐温（Mark Twain）和查尔斯·华纳(Charles D. Warner) 合著的讽刺小说《镀金时代》。小说揭露这个时期的政治腐败和资本家的无耻行为，揭示了资本主义迅速发展时代并非“黄金时代”，而是“镀金时代”。当然这个时期也是美国资本主义迅速发展时期，在思想文化上，也出现了一些具有国际影响的学者和艺术家。这些都是不可否认的。

内战后共和党领导的联邦政府所面临的迫切任务是完成“南部重建”。“重建是内战向一个新阶段的延续，在这个新阶段中，革命从武装冲突阶段过渡到一个主要是政治斗争的阶段，在这个阶段中，要寻求巩固北部的胜利。”① 重建的根本任务，是巩固和发展内战的胜利成果，用马克思的话说，就是要“借助法律来根除那些曾用刀剑砍倒的东西”，并在此基础上进行“政治改革的社会复兴的艰巨工作。”② 具体说来，就是按照资产阶级的利益和原则，对南部地区进行资本主义改造。政治上，在废除奴隶制和赋予黑人政治权利的基础上，以民主方式重新建立南部各州的政权组织和各种社会机构，恢复联邦统一，巩固资产阶级在全国的政治统治；经济上，改造南部农业，发展资本主义工商业，将南部地区纳入资本主义轨道，建立全国统一的资本主义市场。

“重建”任务是艰巨的，如果共和党坚持革命道路并保持举党一致，是可以通过革命方式予以完成的。然而，对于“重建”面临的重大问题的处理，共和党内部并未取得共识，而是产生了严重分歧，形成了保守、温和和激进三大派别。三派之间，尤其是保守派与激进派之间，始终明争暗斗、互相掣肘；加以民主党从中作梗，甚至进行破坏，因而直接影响了“重建”的进程和结局。

重建时期（1865－1877）经历了约翰逊重建和激进派重建两个阶段。前期阶段（1865年5月－1867年3月）安德鲁·约翰逊(Adrew Johnson）总统掌握重建领导权。他推行一套对叛乱分子宽大、妥协的重建纲领，把重建大权拱手让给了前南部奴隶主，却把广大黑人置于毫无政治权利而任人宰割的境地。这种保守的

① Jamer S. Allen, Reconstruction, The Battle for Democracy, 1865 - 1876, (New York, 1937), P. 207.

② 《马克思恩格斯全集》第16卷，第109页。

重建纲领在南部各州实施后，导致了南部政治形势严重逆转，一度出现倒退和反动。相继发生了南部各州否决宪法第十三条修正案，制定剥夺黑人政治、经济权利的《黑人法典》(Black Code)，以及专门迫害黑人的三K党的肆虐等恶性事件，使战后南部重建面临着半途而废、内战成果有可能部分甚或全部丧失的危险。

面对这种严重局势，共和党激进派以国会为阵地夺取了重建领导权，开始了激进派重建阶段（1867年3月－1877年3月）。激进派制定了对南部各州实施民主改革的进步纲领：对前叛乱各州实行军管，剥夺一切叛乱分子的选举权，给黑人以选举权和参政权，在自由民主选举的基础上建立州政府，并向国会派出代表等。在南部各州新政府的建立过程中，“自备毡囊者”（Carpetbaggers)、“孱崽子”（Scalawag)[①] 和黑人结成联盟，成为推行激进派重建政策的社会力量和新州政府的政治支柱。到1870年3月，南部十州都相继在民主选举的基础上建立了黑白联合政权[②] 这些州均被国会重新接纳加入联邦，恢复了它们在联邦中的平等地位与正常关系，从而按照资产阶级的政治原则恢复了联邦统一。

南部各州黑白联合民主政府成立后，在政治、经济和社会各方面进行多项民主改革，取得了可喜成就。比如，(1) 实行民主政治，废除《黑人法典》，颁布“公民权利法”，确认黑人的平等权利；(2) 实行土地改革和税制改革。有些州成立土地委员会，以公款购地，然后分成小块出售给黑人和无地白人。许多州实行

① “自备毡囊者”亦称“毛毡提包客”，是民主党报纸对来自北部的资产阶级政客和资本家冒险家的蔑称，因为他们初来南方时，其全部财产是毛毡提包中的什物。他们是北方工业资产阶级的代表，是1867年南部各州新成立的南部共和党的核心。“孱崽子”是叛乱分子对战后参加共和党的南部贫穷白人的蔑称。他们支持激进派的重建纲领。

② 田纳西州因在激进派控制下已制定了废除奴隶制的州宪法。批准了宪法第十四条修正案，并宣布脱离法令和“南部同盟”债务无效，因而国会早于1866年7月已同意其重返联邦。

了以加重土地税为特征的税制改革，大幅度提高了种植场主所纳税额，[①] 同时却大大削减了工商业者的税额并免除了部分贫民的纳税义务；（3）奖励和扶植工商业和铁路公路等交通事业，促进商品经济发展；（4）改革教育制度，开办免费公立学校，为黑人和贫穷白人提供免费受教育的机会；（5）兴办福利和慈善事业，医治战争创伤。尽管这些改革有着明显的片面性、不平衡性和不彻底性，尤其是没有解决黑人的土地问题，但它仍不失为一场资产阶级民主改革运动。由于激进派重建纲领的实施，“到19世纪70年代初，由内战开始的美国第二次资产阶级革命的历史任务已基本完成。”[②]

然而，正是在南部民主重建取得重大胜利的大好形势下，妥协思潮开始在共和党内部滋长起来并占了上风，“和解已成了普遍的论调”。[③] 那个时代的共和党人，宁愿恢复他们的前敌人的全部公民权利，而不愿保证他们的盟友的社会权利。结果，导致了共和党的分裂和民主党在南部地区的猖獗，使南部的政治力量对比发生了急剧变化。

1870年后，由于对格兰特政府腐败的不满和对南部问题的厌倦，许多激进派分子脱离共和党发起了一场自由派共和党运动。1872年大选时，自由派共和党单独召开党代表大会，提出了独立的竞选纲领——要求大赦南部叛乱者，结束军管，承认黑人选举权，改革文官制度等。与此同时，南部共和党也发生分裂。一些白人脱离共和党与民主党合流。民主党乘共和党分裂之机，公然在党代会上接受自由派共和党的纲领，拥戴它的总统候

---

① 例如南卡罗来纳州把种植场主所缴纳的土地税从战前的15美分提高到15美元。E. Merton Coulter, The South During Reconstruction, 1865－1877, （Louisana University Press, 1947), PP. 155－156.

② 丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861－19世纪末》，第59页。

③ James S. Allen, Reconstruction, The Battle for Demcracy P. 189

选人霍勒斯·格里利，企图通过与自由派共和党结成暂时联盟的策略削弱共和党。格兰特总统连任后，屈从于自由派的压力，于1872年5月颁布《大赦宣言》，使绝大多数犯罪的叛乱者不仅被赦免，而且重新获得了参政权。《大赦宣言》“消除了前奴隶主阶级政治上无能的地位，给了他们取得政治权力的空白委任书。这个法案使得不得担任公职的前南部同盟成员人数从15万人减少到300－500人之间。”[①] 南部民主党人乘此有利时机，利用合法或非法、暴力或非暴力等各种手段在各州开展反夺权活动，均相继一一得逞。到1875年末，南部11个州的黑白联合民主政权，有9个被民主党颠覆，剩下的路易斯安那和南卡罗来纳两个州则存在着共和党与民主党分别控制的双重州政权。

1876年大选，形成内战以来第一次两党势均力敌的局面。结果，共和党候选人拉瑟福德·海斯（Rutherhord B. Hayes）所获选举人票以185对184一票之差险胜塞缪尔·蒂尔登（Samuel J. Tilden）。两党为了缓解因计票问题而引发的危机，双方达成一笔秘密政治交易：民主党承认海斯为当选总统，共和党则向民主党保证：海斯上任后立即解除路易斯安那和南卡罗来纳两州的军事管制，由民主党人接管州政府，联邦政府拨出巨款改良南部交通，修建横贯南部的大铁路等。这就是著名的“海斯—蒂尔登协定”（Hayes－Tilde Agreement）。海斯就职后，兑现了他的诺言。于是，南部重建终以共和党和民主党的合流与妥协而宣告结束。

二、重建的历史性成果

《海斯—蒂尔登协定》的缔结及其实施，是共和党出卖黑人，以牺牲黑人为代价与民主党所做的一笔可耻交易。这次妥协，使

① Jamer S. Allen, Reconstruction, The Battle for Democracy, P. 189.

重建打上了明显的保守性烙印：那些挑起内战、分裂联邦、犯下历史性罪行的叛乱分子，不仅未受到应有惩罚，反而得到了历史上罕见的、过分的宽大。“近代并没有另一次大叛乱在被镇压下去时，战败者遭到这样少的生命损失或正式惩罚。没有处死一个叛乱领袖，也没有以叛国罪审判他们之中的任何人。不曾实行大规模的逮捕，就连那些拿起武器反对他们的政府的联邦官员也没有逮捕，甚至剥夺公权的强制规定也是温和的。”[①] 不仅如此，还容忍前种植园主和他们的政治代表公然把黑白联合民主政权一一搞掉，重新执掌了南部各州的州政权。无疑，这对激进派的民主重建是一个反动、一个倒退。至于满足黑人的土地要求，不要说保守派，就连激进派中的多数人，也不曾设想过，更谈不上为之奋斗以求实现了。

然而，不能就此而得出重建归于失败的结论。美国马克思主义史学家詹姆斯·S. 艾伦认为，南北战争是美国“第二次资产阶级革命”,[②] 重建时期则是“革命的第二阶段”,[③] “从广泛的历史意义上说，重建达到了它的防止奴隶制复辟和把国家的当前前途置于工业巨头手里的目的。战争摧毁了资本主义发展的主要障碍。重建为迅速发展大规模制造业和垄断创造了条件。”[④] 事实上，不论就实现资产阶级的政治、经济要求而言，还是就黑人地位的变化而言，重建的成就都是显而易见不能低估的。

第一，通过对南部叛乱各州进行改造，在新的基础上恢复了联邦统一、确立和巩固了资产阶级在全国的统治，形成了资产阶级独掌政权的一统天下。

昔日的联邦，两种社会经济制度并存，资产阶级羽毛未丰，

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第962页。
② James S. Allen, Reconstruction, The Battle for Democracy, PP. 17－18.
③ James S. Allen, Reconstruction, The Battle for Democracy, P. 11.
④ James S. Allen, Reconstruction, The Battle for Democracy, P. 207.

力不从心，不得不与南部种植园奴隶主二分天下。在争夺国家控制权和与之相应的国家政策取向的斗争中，南方奴隶主总是咄咄逼人，屡占上风，而北方资产阶级却显得软弱无力，一再退让妥协，委屈求全。“在内战以前，从华盛顿总统任内到林肯总统任内的七十二年中，南部占据总统职位有五十年，在三十五个最高法院法官中占二十人，在二十三个众议院议长中占十三人。”[①]奴隶主虽然接受了 1787 年宪法，但他们在南部各蓄奴州实行的却是棉花王奴隶主的“寡头政治”。然而，在南北战争中，南方奴隶主作为一个政治集团，已经被打得七零八落。“南部同盟”的垮台使他们分裂联邦和企图建立“蓄奴帝国”的希望彻底破灭。《解放宣言》使黑人奴隶获得自由，《宪法第十三条修正案》又把奴隶主视为神圣的“特殊制度”在全国范围内废除了。过去的奴隶主们，成千上万的青年人死于战场；其余“很多人放弃了依靠土地以维持生存的斗争。少数人逃往英国、墨西哥或巴西；其他人则迁往北部各城市，或在西部重新开始生活，还有许多人则移居市镇并改行从事商业或专门职业。”[②] 战后继续从事农业的人也不得不改变经营方式。这样，通过内战和重建，不仅蓄奴制作为一种制度被摧毁了，而且奴隶主作为一个阶级也被消灭了。虽然重建后期民主党人在南部各州取代黑白联合政府重掌政权，许多民主改革措施大都被取消。但必须看到，他们毕竟都接受了战争的结局，接受了解放黑人、废除奴隶制和重新恢复联邦统一这个现实。还应当看到，南部许多州并没有重新制定州宪法，而是继续沿用了激进派制定的州宪法[③] 比如，“在弗吉尼亚，重建宪法实行了三十二年，在南卡罗来纳实行了二十七年，

① 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第 364 页。

② 参见塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 941 页。

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，第 991 页。

在密西西比实行了二十二年，在佛罗里达实行了十七年等等。"[1] 尤其应当看到，那些重新掌权的南部民主党人已经不再是奴隶主阶级的政治代表，而是新生资产阶级和在很大程度上已经资产阶级化的新型种植园主的代表；这些人"和旧的种植园主的政权仅有一种名义上的联系"。[2] 他们掌握的南部各州政权，不是奴隶主复辟政权，南部地区也不再是奴隶主的天下，而是联邦政府有效治理下的美利坚合众国不可分割的一部分。这表明资产阶级通过重建已经完成了在新的基础上重建联邦的任务。

第二，在法律上解决了黑人的政治地位问题。

黑人问题是重建的中心问题。战争结束前，已有一百多万黑人获得自由，《宪法第十三条修正案》颁布后，又解放了约三百万黑人。在共和党执政和重建时期，国会先后通过了赋予黑人公民权和选举权的《宪法第十四条修正案》和《宪法第十五条修正案》。[3] 从而在宪法上确认了黑人的政治权力。黑人奴隶由过去被当作财产，"会说话的工具"而成为合众国的自由公民，这是一个重大的历史转变，是美国资产阶级民主发展史上的一大进步。这些立法，在内战前的任何时候都是不可想象的。它无疑是广大黑人和废奴主义者长期斗争的果实，但共和党使之得以实现，不能不说是该党的一大政绩。

诚然，重建没有解决黑人赖以生存的土地问题，因而没有也不可能使黑人获得真正的解放。黑人享有的政治权利，只是在激进派重建的短暂时期实现了，民主政权被民主党取代后，在许多州又剥夺了这些权利，因而使两条宪法修正案流于一纸空文。但这种剥夺毕竟不是采用合法手段，而是采用刁难、恐怖、制造障

① 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第 342 页。

② 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第 366 页。

③ 前者规定所有黑人享有公民权，后者规定，合众国或任何一州不得以种族、肤色、以前所受奴役状况为理由，剥夺合众国公民的选举权。

碍等非法手段；其剥夺行为毕竟是非法的。而且重建结束后黑人的政治权利也并非全部遭到非法剥夺。由于黑人坚持斗争，在一些州内黑人仍然保留了自己的革命果实，如弗吉尼亚从1877－1901年，曾有十一名黑人被选为国会议员。在重建结束后三K党横行的恐怖年代，黑人仍在所有南部州议会中工作，许多黑人担任公职。1898年，在北卡罗来纳州，约有三百黑人官吏，一千名黑人担任各种公职。1878－1900年，南卡罗来纳州议会中有十三名黑人参议员，六十二名黑人众议员。[①]

至于说重建后黑人仍然受着各种形式的歧视、压迫和剥削，那也并不奇怪，需知，白人优越论，种族歧视是美国一大民族痼疾。在资本主义制度下，医治这个顽症尚需经过长期的斗争和延续很长时间。要求在短短的重建时期彻底解决黑人问题和实现民主与平等，事实上是不可能的。

第三，改造南方经济，将其纳入全国统一的资本主义市场轨道。

重建时期，南部的经济性质和经济结构都发生了革命性变化。内战用刀剑把南部旧的奴隶制种植园经济砍倒了，重建时期并未以民主方式进行土地革命，因此，南部地区的农业资本主义没有象实施《宅地法》的大西部地区那样沿着“美国式道路”发展，而是按照改良的方式即“普鲁式道路”发展的。其主要特征是，在保留种植园土地所有制的基础上实行多种形式的分成租佃制经营。[②]分成租佃制种植园虽然保留着比较浓厚的奴隶制残余，但其主导方面是体现和发展了新的资本主义租佃关系和资本主义雇佣关系。这种新的农业经营，使得南部农业尽管缓慢但不可逆转地踏上了资本主义道路。与此同时，重建过程中北部资本

① 参见威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第390页。

② 包括分成雇农制、分成租田制、钱租制和工资劳动制等形式。

家大量向南部投资兴办工业，极大地推动了南部工业的发展。北部工业资本的大规模投入南部，“刺激以往几乎全是农业的南部实现了工业化。”[①] 南部的资本主义化和工业化的实现，表明资产阶级完成了它对南部的经济改造。加以到 19 世纪 80 - 90 年代，西部地区随着西进运动的结束也完成了工业革命，从而实现了建立国内统一资本主义市场的目标。

总之，在南部重建时期，共和党“凭借政治、法律手段巩固了内战所带来的历史性转变，基本上消除了种植园奴隶制度和奴隶主阶级的寡头专政，把南部纳入全国统一市场，为资本主义在全国范围内的迅速发展准备了必要条件。”[②] 这些重大成果，无疑应当作为共和党的巨大政绩载入史册。

第二节　战后共和党称霸，民主党的衰落与蜕变

一、两党盛衰及其原因

镀金时代美国两党政治的一个显著特点是共和党长期称霸，民主党走向衰落并发生了蜕变。总统竞选的成败历来是政党力量消长的晴雨表。内战后共和党在总统选举中一路顺风。在镀金时代的 35 年中，历经八次大选，共和党六次获胜，执政长达 27 年。在这个时期的头 20 年中，共和党一直独占白宫。1865 年 4

① 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第 365 页。
② 丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861 - 19 世纪末》，第 2 页。

月 14 日，即南部同盟交械投降的第五天林肯总统被刺身亡，[1] 副总统安德鲁·约翰逊继任总统。1868－1880 年的四届大选，共和党均击败不得人心的民主党连续获胜，南北战争中的三位将军尤利塞斯·S. 格兰特、拉瑟福德·B. 海斯和詹姆斯·A. 加菲尔德（James A. Garfield）相继任总统。

与共和党称霸政坛、垄断国家政权的顺境相反，民主党在历届总统选举中却屡屡败北，长期处于逆境，陷入了衰败的泥坑无力自拔。"1860 年到 1884 年是民主党历史上最黑暗的年代。在这个时期中，民主党人一次也未被选为总统。而在这一时期的十二届国会中，该党在众议院只有四届拥有多数党地位，在参议院中只有一届为期不过两年拥有多数党地位，在各州选举中情况也大致相同。除最南部，在各州的三百次州长选举中，民主党只有七十次获胜。"[2] 直到 1885 年，民主党才勉强东山再起，格罗弗·克利夫兰（Grover S. Cleveland）入主白宫，但只维持一届任期，1888 年大选被共和党人本杰明·哈里森（Benjamin Harrison）击败。1893 年，克利夫兰再度上台，四年后又被共和党人威廉·麦金莱（William Mckinly）逐出白宫。

共和党与民主党一盛一衰的原因是相反相成的。共和党长期称霸，在于它代表了美国的进步势力，顺迎了历史前进的方向。它不仅赢得了平叛战争的胜利，拯救了联邦，在美国领土上铲除了奴隶制，而且完成了重建联邦的历史任务，因而享有进步党和爱国党的声誉。与之相反，民主党的衰败则在于它维护奴隶主反动势力的利益，参与或支持分裂联邦的不义战争，与历史潮流相

① 是日晚，林肯出席庆贺南北战争胜利的晚会，在福德剧院观看喜剧《我们的美国亲戚》时，遭到潜藏在包厢内的演员约翰·威尔克斯·布思（John Wilkes Booth）的致命枪击，次日死亡。同日晚，国务卿西沃德也被布思的同谋在床上刺伤，因伤势较轻，幸免于死。

② 《美国民主党史》，中译本，第 146 页。"

悖逆；内战后重建时期，它又不识时务，固守着“失败的事业”，顽固坚持有违时代的保守立场，迟迟不肯改弦易辙。一个共和党人曾经打趣地说：“民主党就象一个人乘着一辆向后走的马车，他只能看到已经过去了的事情。”[1]

在舆论宣传上，共和党以“胜利党”自誉，发动攻势，总是压倒对方；而民主党则长期背着“叛逆党”的骂名处于理屈被动的尴尬地位。在战后的每次大选中，共和党总是利用使人动感情的南北战争问题，利用民主党人在战争中扮演的不光彩角色大作文章。他们采取挥动内战“血衬衫”的策略一再提醒人们，“虽然并非所有的民主党人都是叛逆者，但所有的叛逆者都是民主党人”，告诫选民“不要忘记战争年代的艰辛与不幸，不要忘记联邦士兵在南部同盟俘虏营中的悲惨遭遇，不要忘记南部对待美国黑人的暴行。”[2] 有的共和党政治家在竞选演说中把民主党比作“一个大阴沟”，“一个藏垢纳污之所”，甚至把发动和破坏战争、迫害屠杀黑人的一切罪名，统统扣到民主党人的头上。[3] 对于共和党人这种虽说不无夸大但毕竟基本属实的政治谴责，民主党人难以辩驳，既无招架之功，又无还手之力。

民主党屡遭失败还在于：内战后该党长期缺乏全国性政治领袖，物色总统候选人严重失当，由于南北两派存在政策分歧，又提不出任何有号召力的纲领。

自斯蒂芬·道格拉斯去世后，民主党一直缺乏有影响的全国性领袖，因而在几次大选中屡次出现物色总统候选人的困难局面和党的总统候选人的主张与党的竞选纲领相矛盾的怪现象。1864

---

① Kerth I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 224.

② 《美国民主党史》，中译本，第146页。到90年代，共和党人不再靠“挥动血衬衫”和向选民提醒内战而取胜。参见 Stephen F. Trantzich, Political Parties in the Tecknological Age, P. 28.

③ 《美国民主党史》，中译本，第147页。

年大选时，“道格拉斯死后左翼主战派没有一个主要的全国性代言人，而象纽约州的费尔南多·伍德（Fernando Wood）和俄亥俄州的克莱门特·瓦兰迪加姆这些主和派民主党领袖们，则被抨击为具有叛逆的或‘铜头蛇’的观点。”[①] 最后，“他们提名主战派民主党人乔治·麦克累伦为总统候选人，但他们打发他的却是主和派的竞选纲领。”[②] 1868 年大选时，有 12 个谋求总统候选人提名者，但几乎没有人是全国知名者，代表大会最终转向了一个“即使不黑但也很灰的马”——纽约州的前州长霍雷肖·西蒙(Horatio Seymour),[③] 此人是主张使用硬币的，但大会却又通过了一个主张使用纸币的竞选纲领。

1872 年大选前，民主党内部人心涣散，士气低落，政治处境更加艰难。他们既推不出举党拥戴的总统候选人，又提不出足以征服人心的竞选纲领，只好把希望寄托在它的政敌——共和党的分裂上。当时，绝大多数民主党人的共同心态是，明知民主党不可能取代共和党夺得总统宝座，但仍要千方百计把那个不肯结束南部军管的格兰特总统逐出白宫。“他们真诚地相信，无论是谁，只要能击败格兰特，他们就投谁的票。”[④] 结果，当年 7 月在巴尔的摩召开的民主党全国代表大会上，仅用了六个小时的时间，就作出决定：拥护自由派共和党提出的霍勒斯·格里利为总统候选人，一字不改地接受自由派的竞选纲领。对于民主党来说，与自由派共和党搞联合竞选，选择格里利为总统候选人并非明智之举。他们企图以格里利取代格兰特，殊不知格里利虽然在新闻界久负盛名，因长期主编很有影响的《纽约论坛报》堪称报

---

① William N. Chambers, The Democrats, P. 49.

② 《美国民主党史》，中译本，第 163 页。

③ William N. Chambers, The Democrats, P. 52.

④ 约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨著：《从华盛顿到里根：美国历任总统与新闻界》，第 326 页。

界巨子，但缺乏担任高级政治职务所需要的品质。此人性格怪癖、极易感情冲动、情绪变化莫测且爱搞阴谋诡计。指望格里利在政坛上同那位受人崇敬的“尤里塞斯大帝”[1]一决雌雄，未免过分天真。从政治上看，格里利内战前是资深辉格党人，加入共和党后，他的《纽约论坛报》又长期充当共和党的喉舌，是民主党的老冤家。民主党内多数人反对高关税和通货紧缩政策，而格里利则以鼓吹保护关税和硬币政策著称于世。因此即使格里利获胜，也不可能指望他信守或推行有利于民主党的政治纲领。大选结果，格里利所获选举人票以66:286之悬殊比例遭到惨败，[2]格兰特获得连任，民主党的希望落空。一个大党借助于他党的候选人和政治纲领参加竞选，这本身就是它失去独立性的悲剧性表现。所以，1872年大选，再次证明了民主党政治上的虚弱。

民主党输掉了一场战争，因而也输掉了自己的主要政治资本。然而，身为败者，却不认输。战争结束后，民主党依然坚守旧民主党的立场，把政治热情倾注在那个处在消亡之中的奴隶主阶级身上，一味热中于为僵尸唱挽歌。“这个党在重建时期的主要目标就是拯救南部种植园主，使他们免于遭受胜利的北部所加在他们身上的处罚或苦难。”[3]他们拒不承认战争的结局，仇视黑人、反对赋予黑人以政治权利的错误立场，反对宪法第十三、十四、十五条修正案，力主南部各州在未经改造的条件下重返联邦，并允许叛乱奴隶主重新参政，等等。基于此，他们甚至对约

---

① 格兰特因南北战争中屡立战功在美国人心目中享有崇高威望，被尊称为“尤里塞斯大帝”。

② 格里利把这次惨败归咎于民主党人。他曾经写道：“所有的民主党人可能不都是无赖，但所有的无赖都是民主党人”。Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 225. 大选前几天，格里利的爱妻去世，竞选惨败又给他以致命打击，身心交瘁导致精神失常，大选后不到一个月含恨谢世。

③ 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第313页。

翰逊那套十分保守的重建纲领也予以反对。民主党这种不明智的顽固态度，实在是为自己帮倒忙。对于这种愚蠢作法，多数人执迷不悟，只有个别人指出它有害无益。60 年代后期，威斯康星州民主党州长候选人 H. C. 霍巴特（H. C. Hobart）将军曾痛切地说道："民主党将永远处于少数党地位，如果它同情人类的压迫者的话"。[①]

民主党的衰败是内战后美国社会发生深刻变化在政治上的反映。内战前的共和党和民主党，分别是南北两种经济制度的政治代表。南北战争的胜利，既是一个制度（资本主义制度）对一个制度（奴隶制）的胜利，又是一个阶级（资产阶级）对一个阶级（奴隶主）的胜利。宪法第十三条修正案宣布在美国领土上废除奴隶制，意味着奴隶主作为一个阶级已在政治上被国家法律宣判了死刑。但是，由于奴隶制种植园经济向资本主义农业经济的转变不是通过联邦政府在南部地区实行土地制度的革命变革实现的，而是通过原种植园主改变剥削方式，普遍采用各种类型的分成租佃制实现的，因此，奴隶主阶级的消亡，不是一个"突变"过程而是一个"渐变"过程。战后重建时期，奴隶主阶级处于消亡过程中，但是他们人还在，心不死，总是企图在不受到任何惩罚、继续维持白人对黑人种族压迫的情况下，保持他们对南部各州的控制权，重新恢复他们在联邦政府中的政治地位。这个时期民主党的所作所为，诸如，不接受战争的结局，拒不承认三项宪法修正案，反对给黑人以政治权利，反对共和党重建南部的各种措施等等，恰恰是正在灭亡中的奴隶主阶级上述政治心态的反映。一个政党如果总是充当正在或已经灭亡了的阶级的代言人，肯定是不得人心、没有出路的，其衰败是必然的。

---

① 《美国民主党史》，中译本，第 169 页。

二、民主党的蜕变

皮之不存，毛将焉附？尽管民主党仍然沿用过去的名称，但昔日那个民主党，实际上已经随着奴隶主阶级的消亡而消亡了。

民主党的衰败和消亡过程，同时又是它蜕化变质的过程，即由过去主要代表奴隶主阶级利益的政党“蜕变”为资产阶级政党的过程。19 世纪后半期，美国资本主义经济在全国范围内获得迅速发展，并开始了由“自由”资本主义向垄断资本主义的过渡。与此相适应，阶级关系和统治阶级内部关系也出现了新的调整。各社会阶层和资产阶级内部的不同集团分别按照各自的切身利益依属于各个政党，或充当某个大党的后台以谋取好处，从而使两大政党，尤其是民主党的内部构成发生了重大变化。

民主党社会成分的变化，最引人注目的是它在工业企业和金融界获得了新的支持者。南部各州仍是民主党的牢固基地，那里的新兴农业资产阶级和工业资产阶级是民主党的可靠支柱。但是，进入镀金时代以后，其他地区许多对共和党的传统政策不满的资本家集团，如新英格兰、纽约的出口商、航运商、全国各地的钢铁制造商和铁路创办人、西部银矿主和中西部农场主，还有极有权势的犹太金融集团等，都纷纷支持民主党，希望从民主党的关税和货币等项政策中获益。在这些实业巨头中，不少人成为民主党的头面人物，居于该党的地方乃至全国的领袖地位。民主党的社会成份发生的上述变化，说明它的性质已经发生了“质变”，已经“蜕变”为代表资产阶级利益的政党。

除此之外，19 世纪 70－80 年代涌向美国的移民洪流也影响了民主党社会成份的构成。“新移民”多为来自东欧和南欧的东政教和天主教徒。出于宗教原因，他们宁愿支持民主党而不愿象清教徒那样支持共和党。这些移民来自贫穷国家，文化和教育素

质较低。民主党通过不断地向贫穷移民提供指导、施舍、介绍工作等手段收买人心，换取他们的选票。结果，使数量逐日增加的城市移民工人成为民主党的忠诚支持者，从而，使民主党在下层劳动者中扩大了选民基础。

民主党蜕为另一个资产阶级性质的政党，为美国形成近代两党制准备了条件。

第三节　美国近代两党制的形成

一、近代两党制形成的社会前提

内战前，美国早已形成了两个主要政党争夺总统职位，胜者上台，败者在野的政治模式，但是，那个时期不断出现的两大政党，分别是两种社会经济制度的政治代表。由于政党之间的对立和斗争，受到两种社会经济制度矛盾冲突的严重制约，虽然形式上是两党制，却不是典型意义的近代资产阶级两党制。

所谓近代意义的两党制，它的核心内容或基本涵义是资产阶级的两党制，是两个稳定的资产阶级政党通过轮流执政，垄断国家政权，长期且有效地确保资产阶级统治地位的两党制。

19 世纪 80－90 年代，美国形成了两个资产阶级政党长期轮流执政的政治格局，此后，美国政党发展史进入了近代两党制时期。

近代意义的两党制的形成，需要具备一定的社会前提，在美国，直到 19 世纪 80 年代，才具备了这些前提。

（一）经济前提：工业革命基本完成，资本主义在全国范围

取得胜利，统一的资本主义经济基础业已确立。

统一的资本主义经济基础确立的标志是工业革命在全国范围的完成。由于特殊的历史条件，美国工业革命的发展进程，带有明显的地区性差别和不平衡性特点，因而，不同地区完成工业革命的时间不一。

东北部地区是美国工业革命的摇篮，是美国工业革命开始得最早又完成最早的地区。

1790年，被称为"美国制造业之父"的塞缪尔·斯莱特(Samuel Sleter)成功地引进英国的珍妮纺纱机，揭开了美国工业革命的序幕。此后，伊莱·惠特尼（Eli Whitney）发明轧棉机(1793)、约翰·斯莱特（John Sleter)[①]仿制"缪尔"纺纱机的成功，大大推动了纺织工业革命的发展。19世纪初，东北部的纺织工业已初具规模。1812年战争后，掀起了兴办企业热潮。20－30年代，工业革命迅速扩展到其他工业部门。轻工业革命、交通运输业的革命、动力革命的蓬勃发展，又推动了采矿、冶铁和机器制造等重工业部门的革命。到50年代，轻纺工业基本实现机械化，重工业取得重大成就，初步奠定了机器制造业的基础，东北地区的工业革命率先完成。

南部地区工业革命的完成要比东北部地区晚得多。内战前，这个地区奴隶制种植园经济占统治地位，根本谈不上工业革命的开展。南北战争最终在美国领土上铲除了奴隶制度，一劳永逸地清除了建立统一的资本主义经济基础的障碍。"第二次工业革命的根本性结果之一就是刺激以往几乎完全是农业的南部实现了工业化。"[②]战后南部重建，不仅把奴隶制种植园经济逐步改造成了农业资本主义经济，而且依靠北部资本家的大量投资和南部自

---

① 约翰·斯莱特是塞缪尔·斯莱特之弟。

② 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，第365页。

身的积累，使得南部的工业革命也迅速发展起来。到重建结束时，南部的纺织工业已有相当规模，散布于各地的一百多家纺织品工厂拥有近五百万纱锭。采煤、炼铁等工业部门和以兴修铁路为中心的交通运输业，也获得了迅速发展。随着工业革命的开展，南部地区也开始步入了城市化进程，出现了许多工业中心城市。80年代以后的南部，尽管在工业发展水平和经济实力上还远远比不上北部地区，但由于资本主义工业的迅速发展，经济面貌已大大改观，已经变成城市工厂和鼓风炉林立的“新南部”了。

广大西部地区的工业革命是同“西进运动”的步伐相一致的。美国西进运动既是一场向西扩张领土和群众性的西部移民运动，又是一场对西部地区进行大规模经济开发的运动。这场运动自建国初开始，至19世纪90年代初结束，[①] 历时一个多世纪。经过几代人的辛勤开发，广大西部地区由处于原始状态的荒原，变成了资本主义文明的“宝地”。在经济开发过程中，西部地区的农业和畜牧业并驾齐驱，工业和农业相互促进，交通运输和商业贸易全面发展，取得了卓有成效的业绩。

西部地区经济开发在农业上的显著成就是形成了两个新的农业王国，即中西部地区的“小麦王国”和大平原地区的“畜牧王国”。[②] 这些农业王国的形成和发展决定了美国农业具有专业化程度很高同时又多种经营、、全面发展的优点，从而为工业革命奠定了雄厚的农业基础。

西部工业发展的特点是，最先建立了与西部农业发展有密切联系的食品加工业和农业机械制造业，许多城市发展成为西部工

① 联邦人口调查局在1890年的人口调查报告中宣布：美国的“边疆”（移民边界线）已经消失。是年，西进运动宣告结束。参见 Harold U. Faulkner, American Political and Social History, P. 462.

② 加上南部的“棉花王国”，美国有三大“农业王国”。

业的重要基地，如辛辛那提、芝加哥、圣路易斯和密尔沃基等，分别形成了面粉业、罐头业和农机制造业的中心城市。农机制造业的发展，又推动了采矿、冶铁和一些工业部门的发展。到1890年西进运动结束时，西部地区的工业革命也宣告完成了。

随着工业革命先在北部，尔后在南部和西部相继完成，从根本上改变了美国工农业之间的比重。到1884年，美国工业总产值已占国民生产总值的53.4%。同时，美国的人口布局和工业布局也发生了革命性变化。工业革命在全国范围的完成，表明美国已经牢固地确立了统一的资本主义经济基础，从而具备了形成近代两党制的经济前提。

（二）政治前提：在经济条件具备的同时，资产阶级已经有效地独揽了全国政权，形成了资产阶级一统天下的政治格局。

美国建国后七十多年间，一直保持着南北两种社会制度并存的局面。这种经济结构反映在政治上，是资产阶级和南方奴隶主阶级分别通过不同的政治党派争夺总统职位和国会议席，以实现它们对国家政权的控制。因此，严格说来，内战前美国国家政权的性质，不是单纯的资产阶级专政，而是资产阶级和奴隶主阶级这两个剥削阶级的联合专政。在南部，奴隶主阶级实行寡头统治，完全剥夺了黑人奴隶的政治权利。为了维持南部的“特殊制度”和特殊利益，奴隶主阶级经常打起维护州权的旗号闹分离、搞分裂，破坏联邦统一。19世纪40年代后，奴隶主集团把联邦政府变成了他们的“奴隶”，使许多有利于资本主义发展的政策得不到贯彻。而面对这种局面，资产阶级只是一再妥协，委屈求全。显然，在解决奴隶制问题之前，美国既不可能建立统一的资本主义经济基础，也不可能形成资产阶级一统天下的政治局面。

南北战争胜利后，代表资产阶级利益的共和党长期执政。南部重建时期，昔日的奴隶主作为一个阶级不复存在，原来代表奴隶主利益的民主党也已蜕变为资产阶级性的政党，这样，到19

世纪80年代，美国资产阶级通过共和党和民主党这两个资产阶级政党的轮流执政，实现了它对全国的有效统治，具备了形成近代两党制的政治前提。

（三）阶级前提：现代工业资产阶级和工业无产阶级两大对立阶级的形成以及二者矛盾斗争的加剧，已经开始了现代意义的阶级斗争。

现代工业资产阶级和工业无产阶级两大对立阶级的形成，是工业革命的产物。如上所述，美国工业革命的发展具有地区性差别和发展不平衡性特点。这种不平衡既延缓了统一资本主义经济基础的确立，也影响了现代两大对立阶级的形成。

美国现代两大对立阶级最早出现于最先开始工业革命的东北部地区。但是在内战前，不论是工业资产阶级还是工业无产阶级都还没有形成了为成熟的阶级。

内战前资产阶级的不成熟主要表现在组织上的不团结和政治上的软弱性两个方面。

资产阶级组织上不团结在19世纪30－50年代的两党斗争中表现得尤为突出。工商业资产阶级参与创建了辉格党并成为其中的领导力量，而那些与南部有商务联系的商业资本家又是民主党内的重要一派。西部农业资产阶级则分别参加了辉格党和民主党。资产阶级和奴隶主在两大政党中互相交错，你中有我，我中有你。及至40－50年代奴隶制争端激化时，两党内部又都各自形成了观点对立的南、北两大派别。资产阶级各阶层宁愿分别参与对立的两大政党之中谋求集团利益，而不愿团结在一个政党之中为本阶级的整体利益而斗争，因而分散、削弱了它的阶级力量，造成了内战前始终没有建立起一个强大统一而有战斗力的资产阶级性政党。50年代，奴隶制扩张问题引起政党大分化、大改组，结果形成了界限鲜明的共和党与民主党的对峙。尽管工业资产阶级在共和党中居领导地位，然而，此时的共和党还仅仅是

个全国性反奴隶制的政治同盟。

资产阶级政治上的软弱性突出地表现为：对奴隶制的危害性认识肤浅，囿于私有财产不可侵犯的传统观念不敢予以触动；[①]对奴隶主的反动性认识不足，一味拘泥于维护联邦统一，不敢理直气壮地与之进行针锋相对的斗争。在1820、1850和1854年的一系列协案中，他们过分让步吃了大亏，却还满足于以此换来了和平。对废奴派和废奴运动，他们不仅不去团结、支持，反而对其鄙视、排斥，更不屑于与之为伍。辉格党与民主党争夺国家政权屡屡败北，却想不出扭转局势的良策，不得不听任奴隶主利用国家权力为所欲为，谋取私利。

南北战争锻炼了资产阶级，也锻炼了共和党。它们经过内战的"洗礼"，"重建"时期的政治锻炼，积累了比较丰富的政治斗争经验和治国经验，终于在80年代后，发展成为一个比较成熟的阶级、成熟的资产阶级政党。

内战前的工业无产阶级也不成熟，也没有形成为独立的政治力量。美国一般工人运动具有早发性特点[②]，但斗争水平比较低，[③] 长期受资产阶级的影响，在思想上尤其深受杰斐逊民主思想的影响，工人群众常常自认为是彻底的杰斐逊派。美国现代工人运动具有迟发性特点，而且，美国工人阶级形成为阶级在时间上又恰恰同垄断资本的形成碰在了一起。加以，美国工人阶级本

---

① 就连林肯这样的资产阶级政治家，在1861年已有七个州脱离联邦后，他在就职演说中仍一再表示，尊重奴隶主拥有黑奴的宪法权利，无意干涉南部各州的蓄奴制度。

② 世界上最早的工人罢工是1786年费城印刷工人罢工；第一个工人政党是1828年成立的费城工人党（费城工人共和协会）；第一份劳工报是1827年在费城创办的《技工自由报》。

③ 恩格斯认为，甚至1886年美国芝加哥工人"五一"大罢工，其斗争水平也仅仅处于欧洲工人运动"1848年以前所处的那种阶段上。"参见《马克思恩格斯选集》第四卷，第457页。

身存在许多弱点和其他种种原因，致使美国的社会主义运动始终处于不发达状态。

19世纪70年代末，美国工人运动步入新阶段，工人阶级为了自身利益开始以崭新的面貌，浩大的声势展开了反对资产阶级的斗争。1877年全国铁路工人大罢工就是一次以现代无产阶级为主要成份的大罢工。这次罢工规模宏大，充分显示了工人的组织性和自觉性，“是美国工人运动向近代工人运动发展的转折点”。[①] 80年代，以罢工运动为主要形式的近代工人运动高潮兴起，标志着美国工人阶级已经形成。1886年芝加哥工人为争取八小时工作日而举行同盟罢工以及新上台的民主党克利夫兰政府对罢工的残酷镇压，标志着美国已经开始了现代意义的阶级斗争。

如果说内战前美国社会的主要矛盾是资产阶级与奴隶主之间的矛盾，那末，到70－80年代，社会主要矛盾已经转化为资产阶级与无产阶级的矛盾了。面对着新的阶级斗争形势，资产阶级一方面加紧对工人运动进行暴力镇压，另一方面，深感有必要通过两大资产阶级政党轮流执政这种方式，调节它同工人阶级及其他劳动群众的矛盾，防止工人政党的产生和发展，以巩固自己的政治统治。

综上所述，到19世纪80年代，美国形成近代资产阶级两党制的历史条件已经成熟。于是，近代两党制应运而生。

二、近代两党制形成的主要标志

美国近代资产阶级两党制形成的标志是什么？本书作者认

---

① 张友伦、陆镜生：《美国工人运动史》，天津人民出版社，1993年版，第324页。

为，最主要的标志有以下几点：

（一）两个资产阶级政党对立局面的形成及其稳定性。

近代两党制的基本涵义既然是资产阶级性质的两党制，那么，衡量它是否形成的首要标志，就是看其是否已形成了性质相同、势均力敌的两个资产阶级政党的对立以及它们存在的长期性和稳定性。

内战前，美国早已形成了两个大党争夺总统职位，胜者上台，败者在野的政治模式，由于形成近代两党制的社会前提还不具备，因而形式上是两党制，但不是近代意义的资产阶级两党制；虽然长期存在两大政党的对立和斗争，但不是两个典型的资产阶级政党的对立和斗争。

内战后，由于共和党领导南北战争取得胜利，政治上一直占优势，长期执政。大工业家、大银行家等工业资本家集团通过共和党表达和实现自己的主张，使共和党由一个反奴隶制政治同盟演变成了一个主要代表东北部资产阶级利益的典型政党。战后的民主党，由于奴隶主作为一个阶级不复存在，虽一仍旧称，但它已经蜕变为另一个资产阶级性质的政党—主要代表南部和中西部资产阶级利益的政党。这样，到 80 年代，在美国历史上第一次形成了民主党与共和党两个资产阶级政党对立的局面。而随着垄断组织的形成，民主、共和两党又都成为美国垄断资产阶级的政治代表，成了美国垄断资产阶级维护统治的两只手。它们有实力雄厚的垄断集团充当其后盾，加上其他种种原因，使这两个政党都具有很强的稳定性，此后再也没有出现过象内战前的政党那样，由于分化、组合出现大裂变，从而导致某些政党瓦解和消亡的现象。

（二）两个资产阶级政党竞选总统、轮流执政、垄断国家政权已显示出其有效性，发挥了近代两党制的政治功能。

近代两党制的主要功能，就是通过两大政党包办选举、轮流

执政这种政治模式，确保国家政权牢牢地掌握在资产阶级手中而不致旁落。80 年代后，资产阶级通过两大政党轮流执政、垄断国家政权已显示出相当的有效性。这种有效性突出地表现在：

第一、民主、共和两大政党的区别已经基本消失，已成为性质相同而只有策略区别和在枝节问题上存有分歧的两个资产阶级政党。

80 年代后两大政党本质区别的消失，突出地体现在两个方面：一是两党的领袖集团均由垄断资本家或经过长期考验证明其忠于垄断资本家的职业政客所组成，即两党的领导权和控制权都已被垄断资产阶级的政治领袖所掌握；二是两党奉行的政治路线和基本政策都以巩固垄断资产阶级统治、保证其获取最大限度的利润为宗旨。

"美国两大政党的实际最高领袖由总统本人或落选的总统候选人担任，以他们为中心，两党的国会领袖和高级人员、政府重要部门的部长一起形成党的领袖集团。"① 以内战后第一届民主党政府为例，总统克利夫兰是一位颇得资本家赏识的政治家，曾多年担任为大公司辩护的律师；财政部长丹尼尔·曼宁（Daniel Manning）是纽约银行家；海军部长威廉·惠特尼（William C. Whitney）是美孚石油公司的要员，被认为是大企业的政治代理人。其他阁员大都属于民主党的改革派，但他们毫无例外地为资产阶级的利益效忠，"没有一个人是为农民、工人或黑人说话的。"② 克利夫兰政府虽挂着民主党的牌号，但在金融、货币政策等方面，始终捍卫着华尔街的利益，"他的政府在保护大企业利益方面较之其共和党前任们有过之而无不及。"③ 难怪有的美

① 陈其人等：《美国两党制剖析》，第 77 页。
② 《美国民主党史》中译本，第 185 页。
③ 丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861－19 世纪末》，第 184 页。

国学者称克利夫兰为“企业家的总统”（Businessman's President）。[①] 1896年上台执政的共和党政府是一个更典型的实例。威廉·麦金莱是由代表垄断资本家的特大党魁、被称为“总统制造者”的马库斯·汉纳（Marcus A. Hanna）亲自扶持、由各垄断集团慷慨资助登上总统宝座的。麦金莱当选后，则组成了一个由垄断财团头子直接充任要职的内阁。他任命与洛克菲勒私交甚密的约翰·谢尔曼（John Sherman）为国务卿，纽约银行家、公平人寿保险公司董事长科尼利厄斯·布利斯（Cornelius N. Bliss）为内政部长，密歇根州木材业巨头拉塞尔·阿尔杰（Russell A. Alger）为陆军部长，等。此外，许多大企业家出任驻外使节。因此，麦金莱政府成为名符其实的“百万富翁俱乐部”。麦金莱的后台老板、那个有“洛克菲勒特派员”之称的马库斯·汉纳不仅充当总统顾问，而且亲自坐镇参议院，[②] 与代表东北部和中西部两大垄断集团利益的国会“四巨头”，[③] 共同操纵国家立法。这样，麦金莱时期，美国第一次实现了联邦政府与垄断资本的全面结合。

民主、共和两大政党的领袖集团由垄断集团的头子或他们的代理人组成，决定了不论哪个党掌权，都执行维护资产阶级利益的基本国策，如为垄断资本扩大国内外市场，镇压和扼制工农运动和社会主义运动等，这有助于保持资产阶级政权的连续性。而策略区别和枝节问题上的分歧如二者在关税、货币、金融政策上

① 《美国民主党史》，中译本，第184页。

② 麦金莱任命年老无能的约翰·谢尔曼为国务卿，另一目的是让他给汉纳腾出参议员空缺。

③ 国会“四大巨头”是指罗得艾兰州的纳尔逊·奥尔德里奇（Nelson W. Aldrich）、康涅狄克州的奥威尔·普拉特（Orville H. Platt）、艾奥瓦州的威廉·艾利森（William B. Allison）和威斯康星州的约翰·斯普纳（John C. Spooner）。他们都是麦金莱的好友。

主张不同等，则不仅便于它们以此兼顾资产阶级不同集团的利益，有效地调节统治阶级的内部矛盾，而且有利于它们以此吸收、笼络和欺骗选民、扩张支持者队伍，把群众分别聚拢到涂有不同色彩的两大政党的周围，比较有效地调节、缓和阶级矛盾，从而使两大政党发挥了资产阶级两只手的作用。

第二、经过内战前长期的政党斗争，以及内战后的两党角逐，资产阶级已经积累了相当丰富的政治斗争经验和治国经验，已经学会了利用两党政治，通过暴力的和非暴力的、政治欺骗和经济收买等种种手段，足以排斥第三党涉足政权，足以阻止工人政党的产生和顺利发展。80 年代后，两党政府对罢工运动施以武装镇压；作为资产阶级经济收买政策产物的工人贵族组织美国劳工联合会（American Ferderation of Labor，简称劳联，AFL）的成立；民主党利用给外来移民非熟练工人提供指导、施舍和就业机会等方式以换取他们的选票，等等，都是很典型的实例。

第三、两大政党组织机构的健全化和选举制度的法制化，为两党发挥政治功能的有效性在组织上和制度上提供了保证。

美国自出现政党政治以来，两大政党为了组织选举和竞选，沟通纵向和横向联系，都逐步建立了全国和地方各级组织机构，如全国代表大会和全国委员会、地方各级代表大会和地方各级委员会等。但是，这一套组织机构的建立和健全，也经历了一个漫长的发展过程。仅就党的各级委员会这类机构而言，民主党的全国委员会是在 1848 年的巴尔的摩全国代表大会上建立的，又根据这次大会的建议，在地方各级建立了相应的委员会。共和党的全国和地方各组委员会到 1856 年也建立起来。内战以后，民主、共和两党的组织机构都已经完善了。同时，各种选举制度，尤其是总统候选人提名制度等，在经历了一个演变过程后，也逐步完善化或法制化了。两大政党依靠本党健全的组织机构和已经法制化的选举制度进行提名、竞选和选举，这就在组织上保证了政党

活动正常、有效地运转。

1885年民主党人格罗弗·克利夫兰入主白宫是近代两党制形成的界标。[①] 民主党打破内战后共和党长期执政、垄断总统职位的局面上台执政，第一次实现了国家政权在两个资产阶级政党之间的和平转移，开创了两大资产阶级政党轮流执政、治理国家的历史新时期。

三、"驴象之争"的由来

民主党的党徽是驴（donkey），共和党的党徽是象（elephant），所以，人们常常把美国的两党斗争称之为"驴象之争"。

民主党以公驴为象征，最早起源于安德鲁·杰克逊时代。当时，辉格党用愚蠢的公驴讽刺"老山胡桃树"[②] 的粗鲁无知，民主党愉快地接受了这个称号。但两党分别以驴和象作为自己的党徽，则起源于19世纪晚期。1874年11月7日，《哈泼斯周刊》(Harper's Weekly）刊登了两幅漫画，分别用长耳朵驴和长鼻子象来比拟民主党和共和党。漫画作者是美国著名漫画家托马斯·纳斯特（Thomas Nast）。后来，在1900年大选时，纳斯特又画了一张"驴象之争"的漫画，用来比喻这次竞选。从此以后，民主党就用可笑但坚韧的驴作为自己的象征，共和党则用笨拙但威严的大象作为自己的象征。

① 陈其人等所著《美国两党制剖析》一书，也主张1884年是美国近代两党制形成的标志。此后才开始了两大资产阶级政党轮流执政的历史，见该书第10－11页。

② "老山胡桃树"是杰克逊的绰号，其来历详见本书第四章第一节。

第四节 两党的经济政策及其争论

一、自由放任主义——两党一致的治国政策

前已述及，“镀金时代”两大政党已经发生了根本变化，它们已经“从内战前两种经济制度的政治代表转变为资产阶级内部不同利益集团的政策执行者”。[①] 两党阶级性质的同一性决定了它们都推行维护资产阶级整体利益的基本国策，而两党所代表的不同集团利益上的差异性又使它们在某些具体策略和政策上存在分歧和斗争。

镀金时代两大政党在政治上都对工农运动实行强硬政策，而在经济上，则都奉行保守的自由放任政策（Laisser-fare Policy）。

所谓自由放任主义，就是主张联邦政府以无所作为的政府而存在，不干预经济活动；生产力的提高和生产关系的处理，完全是企业和商业内部的事情，社会经济的运行要靠市场机制来调节；要放手让企业家和资本家按照经济规律来办事，政治干预只能干扰和破坏经济规律，联邦政府的作用，仅仅限于为工商业的发展创造一些外部条件或协助其解决某些困难。

“镀金时代”两大政党日趋僵化和保守。那个时候，共和党长期控制总统职位，民主党偶而问津白宫。不论共和党还是民主党执政，历届总统均奉行自由放任主义的治国政策，实行无为而治。故此，有的历史学家称：19 世纪下半期是美国总统“总”

① 丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861－19 世纪末》，第 179 页。

而不"统","领"而无"导",有"治"没"政"的时期。[①] 其实,所谓"无为而治"不是没有"治",实行自由放任政策,"治"还是有很多内容的,比如,维持国家统一和国内稳定的政治局面,为资本主义发展提供一个有利的和平环境;维护私有财产的不可侵犯性,确保资本家利用私有财产发财致富的权利;维护"雇佣自由"、"企业自由"和"自由竞争"原则,使资本家自由地、不受限制地谋取高额利润;制订有利于工商业发展的货币、税收和财政等政策,为私人企业提供良好的经济环境;从事某些必要的社会基本建设,如陆路水路交通、邮政、电讯等的现代化,为经济发展提供畅通无阻的交通运输和电讯条件;致力于国际贸易,制订有助于本国工农业发展的关税政策,设立商船队、加强海军、开拓殖民地,为美国商品拓宽国际市场,等等。总之,自由放任政策要求联邦政府只能发挥"行政功能",尽量不要触及"政治功能",尤其不要增加"管理功能";合众国政府必须贯彻"主权在企业"的原则,企业是主人,政府只能充当它的"婢女"。

自由放任政策最大的受益者是垄断资本家。它为大企业提供了充分的经济机遇,为资本的集中和垄断形成创造了最有利的环境。比如,内战后联邦政府在推行《宅地法》的同时,向铁路公司赠予巨额土地;通过慷慨的土地赠予,又使石油业、木材业和采矿业等资本家集团占有了国家最好的油田、森林和矿山等资源。战后联邦政府取消了战时曾经征收的所得税,使得农场主交纳的土地税和消费者承担的商品税成为国家岁入的主要来源,而对拥有巨额财富的银行、股份公司和托拉斯等,则没有任何财政监督和税收调节机制;不仅股票、息票、债券和抵押等均不征税,而且还对银行资本和大企业集团给予各种特殊优惠。结果,

① 黄枝连:《美国二〇三年》,第128页。

使得社会财富向着华尔街和金融中心迅速集中，加速了垄断资本的形成。而放任政策却使中下层人民的利益深受损害，造成了尖锐的社会矛盾。[①]

两大党奉行的这种自由放任政策，受到了垄断资本家的热烈欢迎。正是由于此，他们愿意充当两党的经济支柱，在总统竞选和其他各种选举活动中情愿捧出巨额捐款予以资助。

但是，两大政党在维护资本主义统治和发展资本主义的具体政策上并不总是一致的。在“镀金时代”，两大政党之间（其中包括各党内部各派之间）围绕着关税政策和货币制度展开了长期的争论和斗争。

二、关税政策之争

关税问题是美国近代史上两大政党长期争论的一个老问题。内战前的30年间，民主党长期执政并在国会中居优势地位，一直推行有利于南方奴隶主的低关税政策。内战期间，由于南部蓄奴州发动叛乱脱离联邦，国会中的南部民主党议员又都投入“南部同盟”，从而使执政的共和党林肯政府得以改弦易辙，推行有利于北方资产阶级的高关税政策。进入“镀金时代”以后，虽然两大政党的本质区别逐步消失，都已成为代表资产阶级利益的政党，但是，关税率的高低，直接影响到两大党内部不同集团的切身利益，因而关税之争仍在继续。19世纪80年代之前，关税之争仍带有地域特点，基本上反映了东北部工业资本家与南部农业资本家的利害冲突。当时，美国已是农产品输出国，而工业发展仍落后于他国。南部和西部农业资本家要求联邦政府实行低关税

① 参阅丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861－19世纪末》，第194－195页。

政策，以便有利于农产品出口并买得便宜的工业品；东北部工业资本家仍以国内为主要市场，需要依靠政府的关税壁垒低御外国廉价商品的竞争，主张保护关税。80－90年代，美国经济迅速发展，已跻身于资本主义强国之林，工业总产值已赶上并很快超过了英法等国，就其经济实力而言，理应转向自由贸易政策，然而，由于经济上和政治上的复杂原因，美国并未实现关税政策的转变，两党仍就关税税率争吵不已。

美国在经济上是个后起的资本主义国家，80年代后，英法等西方列强在亚、非、拉地区瓜分殖民地已接近完毕，而美国此时还没有开始向海外扩张，工业产品主要依赖国内市场，从总体上说，美国的民族工业，仍需要关税政策的保护。80－90年代，垄断组织迅速发展，大部分垄断资本家还把眼睛盯在国内市场上，通过保持垄断价格来获取超额利润，他们也不急于转向自由贸易。另一方面，各个工业部门发展水平不平衡，它们在原料、产品方面依赖进出口贸易的程度不同，所遇到的国外竞争对手也不相同，出于自身利益的需要，他们对于改变关税政策自然也持不同态度。

在政治上，80年代后，两大政党的实力对比已不相上下。面对民主党的严重挑战，共和党力图保持自己的执政党地位，民主党则极力图谋东山再起，取而代之。为了战胜对方，双方都把关税政策当做政治斗争的一个筹码，一方面为充当本党后台的某些资本家集团谋取好处，另一方面，又利用关税问题骗取下层人民的支持，以便扩大选民基础，壮大本党声势。例如，共和党推行保护关税政策，宣传“高税率即高工资”，对工资劳动者有利；民主党主张降低关税，声称：低关税会使物价降低，对广大消费者有好处。

内战结束以来，历任共和党总统坚持保护关税政策，民主党则利用各种机会，力争进行关税改革，降低关税税率。60年代

后期和70年代初期，民主党人和关税改革派曾作出多次努力试图修改1864年战时关税法（此法将进口税率平均提高到47%），均奏效不大。1884年大选时，两大党均在其政纲中提出了自己的关税主张，从而再次使关税成为一个党争问题。民主党人克利夫兰竞选获胜入主白宫后，企图利用得来不易的掌权机会改革关税制度。在他的第一份年度咨文中，就明确地提出了降低关税的要求，认为：7，000万美元的超额税收只能怂恿国会通过一些挥霍浪费的法案。1885年，改革派成立了关税改革同盟。1886年，要求降低关税的"莫里森法案"提交国会后，经激烈辩论未获通过。1887年，克利夫兰在其年度咨文中专门论述改革关税制度的必要性，他谴责某些人已经把保护关税原则推向了十分荒谬的极端，指出高关税不仅引起了物价上涨、成为中产阶级和穷苦人的沉重负担，而且干涉了经济规律，引起了垄断的发展。他指出，"我们的现行关税法是错误的、不公平的和不必要的税收制度的不合逻辑的根源，应当立即予以修订和修正。"[①] 随后在关税改革同盟的支持下，克利夫兰总统将《米尔斯法案》（"Mills Bill"）提交国会讨论。该法案建议将木材、羊毛和亚麻等原料列为免税品，又将成品的进口税率平均降低了大约7%。显然，《米尔斯法案》带有明显的偏向性。它对民主党占优势地位的佐治亚、阿拉巴马和田纳西等州生产的生铁保持原来的高关税，却大大降低了共和党控制的东北各州生产的钢铁制成品的关税率，因此，引起共和党高关税派的强烈不满。1888年上半年，围绕着《米尔斯法案》，两党在参众两院展开了一场关税大辩论。该法案在众议院辩论长达240个小时，终因民主党占优势而获得通过，但在共和党控制的参议院却被否决，结果，克利夫兰试图降低关税的努力被共和党挫败。

① Henry S. Commager ed., Documents of American History, Vol. I, P. 127.

1888年总统选举，关税问题成为两党竞选的主要内容。竞选过程中双方分别成立保护关税协会或关税改革协会，宣传鼓噪，互相攻击，展开关税大战，使两党的关税之争达到白热化程度。共和党总统候选人本杰明·哈里逊[1]的支持者疾呼“贸易、贸易、禁止自由贸易!”，民主党候选人克利夫兰的支持者则高喊：“不要、不要、不要害怕；只有低额关税，因而不必害怕!”予以回击。受惠于高关税的工业资本家为共和党捐助300万美元，首创历次竞选费用的最高记录。许多企业主还在雇工的工资口袋里放进一张纸条，对职工进行警告和威胁：如果克利夫兰重新当选，他们将被辞退。为了击败对手，共和党在一些州内还不惜出高价来收买那些“浮动选民”（即以最高价格出卖选票的选民）的选票。[2] 结果，哈里逊击败谋求连任的克利夫兰当选为第23任总统。在国会选举中，共和党在参众两院也取得了多数党地位。

共和党重新上台执政后，变本加厉地推行高关税政策，以酬谢那些慷慨解囊资助它取胜的企业家们。1890年，在极端贸易保护主义者哈里逊总统的支持下，共和党控制的参众两院通过了俄亥俄州参议员威廉·麦金莱提出的《麦金莱关税法案》（“Mc-kinley Tariff Act of 1890”）。麦金莱被公认为是共和党关税专家，是贸易保护主义集团的主要领袖和代言人。70年代以来他一直宣传并极力倡导保护关税政策，认为根据当时美国的经济发展水平，必须对外国货物课以高额关税，把外国竞争者排斥在国内市场之外，才能保持国内市场的自由贸易和公平竞争，保护本国民族工业的发展。每当民主党提出降低关税的议案，他都带头起而

---

① 本杰明·哈里逊是第九任总统威廉·哈里逊的孙子。

② 参见约翰·特贝尔、萨格·迈尔斯·瓦茨等著：《从华盛顿到里根：美国历任总统与新闻界》，第411－412页。

反对并予以挫败。《麦金莱关税法》是一部彻底的保护主义关税法案，“它力图不仅保护已有的各门工业，而且还要扶植那些‘襁褓工业’，并借助寓禁于征的关税来开创新的工业”。[①] 该税法把进口税率提到货值的50%，对钢铁、高级棉毛麻织品和玻璃制品等，则课以更高的关税（这些企业的代理人参与了该法案细目的草拟工作）。为了照顾糖业托拉斯的利益，草案把粗糖列为免税品，并对国内糖类作物种植者给予每磅两美分的补贴。为了争取农民的支持，法案包含着一个农产品细目单，对肉类、谷物等农产品实行保护性税率。[②] 该税法还加有一个互惠条款：当着其他国家对美国商品征收高额关税时授权总统对这些国家的某些商品征收进口税。《麦金莱关税法》的执行结果，引起了物价大幅度上涨，虽然它使制造业集团和某些垄断资本集团大受其惠，却使广大劳动人民深受其害。共和党为此付出了很高的政治代价：使它在1890年失去了众议院的控制权，1892年又丢失了参议院的控制权和总统职位。

1893年克利夫兰再度上台后，利用《麦金莱关税法》所造成的商业萎缩和人民的不满，于1894年提出了《威尔逊－戈尔曼关税法案》（“Wilson-Gorman Tariff Act of 1894”），将关税税率从《麦金莱关税法》的49.5%平均降到了货值的39.9‰。[③] 但是，过了两年，共和党麦金莱总统就职不久，就立即废止了《威尔逊－戈尔曼关税法案》，代之以税率极高的《丁利关税法》

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，天津人民出版社，1991年版，第210页。

② 已经结成同盟的农民反对《麦金莱关税法》，他们争辩说，农产品细目单是没有用的，它就象一个男孩子说：“吉姆，如果你把你的大红苹果给我，我就把我疼痛发炎的脚趾给你看。”H. Wayne Morgan, From Hayes to Mckinley: National Partiy Politics, 1877－1896, (New York, 1969), P. 337.

③ Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 257.

(“Dingley Tariff Act of 1897”)。该税法不仅完全恢复了《麦金莱关税法》，而且将关税率平均提高到57%，达到美国历史上保护关税政策的最高峰。[①] 这个税法在以后12年中一直有效。

两党的关税争论在20世纪初期仍在进行，一直到1913年民主党伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）政府颁布《安德伍德－西蒙斯关税法》（Underwood-Simmons Tariff Act of 1913），全面并大幅度降低关税税率，这场争论才告结束。

“镀金时代”共和党长期执政，在两党的关税争论中，该党始终占优势地位，民主党虽曾多次抗争，均未能阻止共和党历届政府推行保护关税政策。这个时期的高关税政策对于美国社会经济的发展既有积极作用，又有某些负面影响。鉴于当时美国对外贸易在国民经济中所占比重不大（大约1/10），民族工业的发展主要依赖国内市场，故而，高关税政策对于排斥外国廉价商品的竞争，促进国内市场的繁荣和发展，起了重要作用。高关税政策对国内市场的稳定和保护作用，有利于各大企业建立各种联合组织，通过控制价格取得超额利润，因而也促进了垄断组织的形成。但是，高关税政策严重损害了美国农业。由于高关税引起欧洲国家对美国农产品进行报复，加以其他农产品出口国的有力竞争，迫使美国不得不以低价抛售农产品，结果，又造成了国内农产品价格的猛跌，从而进一步扩大了工农业产品的“剪刀差”。

三、货币制度之争

“镀金时代”两大党围绕着货币制度问题也进行了长期的争论。按照争论内容的差别，这场争论在时间上可分成两个阶段。1875年之前主要是绿背纸币之争，此后转向货币本位之争。

---

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 268.

第一阶段的争论是由内战遗留下来的财政问题引起的。南北战争期间，联邦政府为了筹措军费，发行了4.5亿美元的绿背纸币和大量战时公债。这种绿背纸币并无保证金，虽可作法定货币流通，但不能兑换黄金，也不能用于支付某些银行的利息和国际支付，故而内战结束后大幅度贬值。[①] 贬值纸币是否继续流通，直接影响到美国社会各阶层的经济利益。东部的工业资本家和金融集团是公债的购买者，重建时期，又成为南部农场主和新工业资本家和西部拓荒农民的债权人。他们认为，贬值绿背纸币的流通，银行缺乏信用，造成物价波动，影响美国的国际支付和外国投资，对他们取得稳定利润十分不利，因而，主张收回绿背纸币，用金属货币支付公私债务，被称为硬币派。南部农业资本家、西部农场主和拓荒农民等多为负债者，他们要求维持和扩大纸币发行，用纸币偿债，以便减轻债务负担，并借以提高农产品价格，被称为纸币派。一般说来，共和党代表东部工业资产阶级的利益，坚持硬币政策；民主党代表南部农业资本家的利益，主张纸币政策。[②]

绿背纸币之争始于60年代后期。当时硬币派出于自身利益考虑，要求从流通中收回绿背纸币，一切政府应付款项应恢复硬币支付，年息五厘、为期二十年的国债则应用黄金偿还。这些要求遭到纸币派的强烈反对。1867年夏天，俄亥俄州众议员、民主党人乔治·H. 彭德尔顿（Geotge H. Pendleton）提出一个用绿背纸币代替硬币偿还公债的方案：政府如改用硬币偿还公债势必导致私人债务的硬币支付，从而损害大批债务人的利益。因此，政府仍应坚持纸币偿债政策，这样，政府既可节约黄金于国

① 1865年1美元绿背纸币的实际价值跌到35美分金币。

② 在货币政策上，两党内部并非持一致观点，事实上，民主党内部有硬币派，共和党内部也有纸币派。

有利，又可减轻农场主的债务负担施惠于民。当时，彭德尔顿方案被称为“俄亥俄观点”（Ohio Idea），它得到了西部和南部地区纸币派的一致拥护，并曾列入1868年民主党的竞选纲领。[①] 但是，民主党大选败北，共和党格兰特政府上台后，采取一系列措施为硬币派谋利，从而使纸币问题之争更趋尖锐。1869年和1872年，共和党利用它在国会中的多数党地位，不顾民主党纸币派的反对，两次通过用黄金偿付国债的法案。1874年，共和党在众议院选举中失败，1875年初，它抢先在国会换届前通过了《恢复硬币支付法》（Resumption Act）。该法案规定：用金币收兑纸币，每发行100美元新币，要收回80美元绿背纸币，直至把流通中的绿背纸币的价值从3.82亿元减少到3亿美元；最晚不迟于1879年1月1日，完全恢复硬币支付。这个法案的颁布和实施，表明美国已开始实行金本位制，从而使两党的纸币问题之争告一段落。

但是，两党的货币制度之争并未结束。

70年代中期以后，货币制度之争由硬币与纸币之争转化为货币本位之争。民主党纸币派遭到失败之后，转化为银币派，主张实行金银复本位制度。共和党硬币派则坚持金本位制，被称为金币派。在地域分布上，一般共和党金派集中在东部，民主党银派则主要在西部和南部。但亦不尽然，东部有民主党银派分子，西部和南部也有共和党金派分子。

货币本位战发端于1873年。是年2月12日，共和党为了满足东部资本家的要求，利用它控制的国会通过了一个新的《铸币法》（Coinage Act of 1873），决定今后停止收购白银和铸造银币，废止白银作为通货流通。这个法案的实施，一方面由于白银失去通货资格导致银价猛跌，引起了西部银矿主集团的极大恐慌；另

① 参见 Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 218.

一方面，政府规定只能用硬币偿债，实际上只能用金币偿债，又引起了金价上涨，大大加重了债务人的负担，因而，它严重损害了西部银矿主和西部、南部农业资本家的利益。他们愤怒地指出，这是共和党金币派玩弄的阴谋诡计，谴责此法案为“1873年罪恶”（The Crime of 1873）。[①] 他们联合起来进行斗争，要求无限制地铸造银币，用银币偿债，以便稳定银价，减轻债务负担，提高农产品价格。此后，货币本位战日趋升温。1876年落基山区巨大银矿的发现与开采，白银产量大增，银价猛跌。对于银币派来说，继续执行“1873年铸币法”，势必陷入灾难的深渊。因此，他们发动强大攻势，向国会和联邦政府施加压力，为争取自由铸造银币而斗争。这样，“其后二十年间在美国人民面前，‘自由铸造银币’成了最使人心激动的政治争端。”[②]

1877年秋，银币派迫使国会讨论货币制度问题，并在1878年2月不顾共和党海斯总统的否决，使《布兰德－艾利森白银法》（Bland-Allison Silver Act of 1878）成为法律。该法案规定财政部每月购买不少于200万美元不多于400万美元的白银用以铸造银币。[③] 这显然是银币派所取得的一个胜利，但在执行中，银币派并未从中获益，因为历届财政部均按最低限额购银，数量有限，既没有大幅度提高人均货币供应量，也不足于遏止银价继续下跌。80年代的十多年间，银币派加强宣传，继续斗争，但收效甚微。

1890年，白银和农产品价格继续下跌，受到损害的西部农民和银矿主再次发起攻势，争取国会通过无限制铸造银币的决议。东部工业集团为了换取银派对高关税法的支持，与之作成一

① 详见 Harold S. Sharp, Footnotes To American History, P. 213.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第222页。

③ H. Wayne Morgan, From Hays to Mckinley, P. 49.

笔交易，推动国会于当年7月14日通过了《谢尔曼购银法》(Sherman Silver Purchase Act)。法案规定：财政部每月应购买450万盎司白银（相当于当月全国银产量），其银价由新发行的具有法币效力的国库券偿付。由于是按盎司而不是按美元购买白银，随着银价不断下跌，财政部按照固定的盎斯数购买白银所需的美元就愈来愈少。因此，该法案的实施，既没有促使银价上涨，也未增加货币流通量，更未能制止农产品价格的下降。所以，难以平息“金银之争”。1893年危机到来后，东部金派集团把危机归咎于《谢尔曼购银法》的实施。迫于压力，在那个被称为“金虫”[①]的民主党克利夫兰总统的支持下，国会于1893年10月底通过议案，废除了《谢尔曼购银法》。

1896年大选，两大政党之间和两党内部的金银之争更加激烈。共和党内部因货币制度之争陷于分裂，金币派居控制地位。民主党内的银币派则态度更加强硬。在民主党代表大会上，银币派代言人威廉·J. 布赖恩（Willianm J. Bryan）发表了著名的“金十字架演说”（“Cross of Gold” Speech），布赖恩强调指出，货币本位之争是懒散资本的持有者同生产资本的持有者广大劳动群众之间的斗争。他警告那些代表少数金融权贵的金壳虫们，如果硬要实行金本位制，那么，我们的回答是：“决不允许把这项荆冠强加在劳动者的头上，决不允许把人类钉在金十字架上。”[②]然而，这次大选民主党败北，共和党人威廉·麦金莱入主白宫，从而使民主党银币派在这场斗争中依旧处于不利地位。1900年3月14日，国会又通过了《金本位法》(Gold Standard Act)，五天后，共和党麦金莱总统予以签署成为法律。此后，“金银之争”

---

① 在货币本位斗争中，政治家们被分为“金虫”、“银虫”和“骑墙虫”三类，克利夫兰虽是民主党人，但主张金本位，故有“金虫”之称。

② Harld S. Sharp, Footnotes To American History, PP. 297－298.

偃旗息鼓。

两党的货币本位争端，反映了统治阶级内部不同集团之间的利害冲突。争论的实质，“并非只是货币问题，而是一个更带根本性的问题，即政府究竟是由东部那些企业集团来控制，还是由南部和西部那些农业集团来控制。”[①] 在这场斗争中，尽管民主党银币派曾经争得了1878年和1890年两个有限制地铸造银币的法案，但并未达到他们企图通过实行金银复本位制，无限制铸造银币，提高银价和农产品价格的目的，斗争的赢家是共和党金币派即东部工业和金融集团。联邦政府长期推行通货紧缩政策和金本位制，加速了银行资本的集中，使东部集团控制了国家的金融命脉，形成了华尔街金融寡头的垄断地位。

第五节　工农运动与两党政治

一、不断高涨的工农运动

“镀金时代”是美国资本主义发展史上一个重大转折时期。这个时期经济发展的最显著特点是开始并基本实现了由“自由”资本主义向垄断资本主义的过渡。南北战争后工业的高速发展导致了生产和资本的迅速集中，以托拉斯为主要形式的垄断组织在各个生产部门普遍建立，到19世纪末，垄断资本控制了国家的经济命脉，成为美国经济生活的基础。

向垄断资本过渡是资本主义向深度发展的表现。“垄断制的

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第241页。

建立和发展是资本主义生产关系的自我扬弃和局部质变。"① 一方面，它是商品生产和资本主义发展到一定阶段的产物和必然结果，适应了当时生产力和生产社会化发展的客观要求，对资本主义经济繁荣起了促进作用；但在另一方面，它又带来了阶级结构、阶级关系的深刻变化和更加尖锐的社会矛盾。

垄断资本攫取超额利润主要靠最大限度地剥削工人和对劳动人民的巧取豪夺来实现，因此，势必导致垄断资产阶级与工人、农民、黑人和其他劳动人民的矛盾日益尖锐。尖锐的社会矛盾引起工人运动和农民运动的不断高涨，各种社会改革运动时而兴起。而这些社会运动又都对两党政治产生直接或间接的影响。

内战后美国社会矛盾发生的重大变化是，随着工业革命在全国范围内的完成，现代工业无产阶级与现代工业资产阶级的矛盾上升为社会的主要矛盾，而垄断的形成又加剧了这个矛盾的尖锐程度。所以，19 世纪晚期的二十多年间，是美国工人运动空前高涨的时期。这个时期，各种形式的工人组织纷纷建立，罢工运动风起云涌。

1866 年，诞生了美国第一个全国性工人组织——全国劳工同盟（National Labor Union）。80 年代，美国工人运动形成了各具特点的三大派别，即亨利·乔治（Henry George）运动、劳动骑士团（Knight of Labor）和社会主义劳工党（Socialiet Labor Party）。此外，1886 年又成立了按行业原则组织起来的纯熟练工人组织"美国劳工联合会"。② 这些工人组织尽管在组织上和思想上存在着这样那样的问题和缺点，但它们在组织和领导工人罢工，争取改善工人处境等方面，都不同程度地起着积极作用。

① 丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861－19 世纪末》，第 3 页。

② 劳联是工人贵族组织，但在其成立初期，在工人运动中也起了某些积极作用。

"镀金时代"的工人罢工运动出现了三次高潮：一是1877年的铁路工人大罢工；二是1886年的"五一"大罢工；三是1892年的霍姆斯特德钢铁工人大罢工和1894年的普尔曼铁路工人大罢工。这个时期的罢工运动，参加人数之多、斗争规模之大、组织程度之高以及对资本家打击之严重，在美国历史上都是空前的。

"镀金时代"也是农民运动不断高涨的年代。这个时期的农民运动，以经济地位每况愈下、濒于破产的农场主为主体。农场主经济地位的恶化一方面是因为他们受到垄断资本在货币金融、市场价格、铁路运输和土地资源等方面的强力控制和残酷盘剥；另一方面，又是联邦政府不惜牺牲农场主根本利益推行保护工业资本家利益的货币、金融和关税政策所造成的恶果。农场主们无法忍受垄断资本的压榨和政府偏袒政策的打击，不得不组织起来，为捍卫自身利益而斗争。

"镀金时代"的农民运动呈现出持续高涨的趋势，相继出现了三次高潮：70年代的格兰其运动、绿背纸币运动和90年代的人民党运动。

"格兰其"（Grange）亦称"农民协进会"（Farmers' Mutual Benefit Association），是内战后第一个全国性农民组织。它所领导的农民运动（即"格兰其运动"）是"镀金时代"农民运动第一次高潮的基本形式。运动的主要目标是反对铁路公司利用价格歧视等卑劣手段剥削农民，要求政府对铁路运费进行管制。第一个格兰其于1867年在首都华盛顿创立。进入70年代，尤其是1873年经济危机之后，格兰其扩及全国各地，运动蓬勃发展。到1874年，全国37个州中就有23个州建立了州级农民协进会组织，有两万个地方分会，拥有会员150万人。

格兰其运动取得了两项显著成就：一是以互助合作为主要形式的经济自救运动取得了某些成效。1873－1875年间，各地农

民协进会通过会员集资创办合作商店、粮仓货栈、自办农机工厂、保险公司和银行等，为会员储运、代销农产品、批发购买农机具和工业品、实行谷物保险以及使用债券、股票对会员发放贷款等形式，帮助会员摆脱中间剥削、抵制垄断公司的控制，从而使许多农场主获得实惠，改善了处境。二是在争取各州制订有利于农民的单项立法方面取得了一些胜利。1873－1876 年间，中西部地区许多州的农民协进会和由协进会转变而成的地方农民政党如反垄断党、独立党、农民党和改革党等积极开展地方政治活动，推动各州议会先后通过了一系列政府管制铁路运营和运费率的立法，如规定运费率、最高限价、长短途和小额货运差价等。这些立法统称为“格兰其法”（Granger Laws）。[①]

绿背纸币运动（Greenback Movement）是承接格兰其运动之后的第二次农民运动高潮。这次运动的中心内容是反对联邦政府的紧缩通货、停止印发纸币、用硬币偿付国债等项坑害农民的政策，要求改革货币制度、扩大纸币发行，以贬值的绿背纸币清偿债务等。与格兰其运动相比较，绿背纸币运动有两个显著特点：一是成立了全国性农民政党，主要从事政治斗争；二是运动后期与工人运动实行了某种联合，为捍卫工农利益而进行共同斗争。

绿背纸币运动一开始就带有显著的政治斗争色彩。早在 1874 年召开的印第安纳波利斯会议上，绿背纸币派就公开宣称：“货币问题是影响人民福利的关键问题。”[②] 1875 年 3 月，绿背纸币党正式宣告成立时，制定了一个以金融改革为核心内容的政治纲领，要求实行通货膨胀，取消硬币支付，以便农民能用低值纸币偿还债务。1876 年，该党毅然参加总统竞选，推举年迈的慈

① 关于格兰其的政治、经济活动及其成就请参阅 Arthur Schlesinger, Jr., History of U. S. Political Parties, P. 1707.

② William B. Hesselting, Third-Party Movement in The United States, P. 52.

善家彼得·库珀（Peter Cooper）为该党总统候选人，并提出了自己独立的竞选纲领，明确要求废除1875年硬币支付法、增发纸币等。虽然绿背纸币党所得选票不多（仅8万余张），但它是美国历史上第一个代表农民利益的全国性政党第一次参加总统竞选，在政治上具有重要的宣传意义。70年代后期，绿背纸币运动与日益高涨的工人运动相互支援，谋求合作。1878年2月，绿背纸币党与工会组织结成政治联盟，成立了绿背劳工党（Greenback Labor Party）。这个党的纲领不仅继续坚持绿背纸币原则，而且提出了一些反映工人利益的要求，从而扩大了群众基础，使绿背纸币运动达到了高潮。在1878年中期选举中，绿背劳工党取得了引人注目的成就，共获得100万张选票，并把它的14名代表送进国会众议院。在个别州内，该党取得了令人惊讶的成效，在缅因州获得34.4%的选票，在密歇根州获25.9%，在密西西比州获23.8%，在得克萨斯州获23.1%。[①]

第三次高潮是人民党运动。人民党运动是在农民联盟的基础上发展起来的。80年代各州自发成立的组织联合起来，先后形成了两个影响很大的跨州性农民联盟：一是1880年成立的“全国农民联盟”（National Farmers'Alliamce），又称“北方联盟”（Northern Alliance）；二是1889年组建的“全国农民联盟和工业联合会”（National Farmers'Alliance and Industrial Union）即“南方联盟”（Southern Alliance）。农民联盟继承和发扬了前一时期格兰其运动和绿背纸币运动的优良传统，既广泛开展各种形式的合作运动，进行自助自卫性的经济斗争，又创办报刊、宣传鼓动、制订共同纲领，进行政治斗争。90年代初，经济斗争因垄断资本的扼制与打击受挫，农民联盟把斗争目标转向政治领域，积极筹建全国性的第三党。

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 251.

1892年2月，在圣路易斯代表大会上，宣告成立人民党，其成员包括农民联盟、劳动骑士团、亨利·乔治派成员以及绿背纸币党人。在同年7月的奥马哈大会上，制定了党的纲领，称"奥马哈纲领"（The Omaha Platform）。纲领集中体现了自格兰其以来工农群众提出的各种改革要求，主要内容包括：实行经济改革：自由和无限制地按照16:1的比例铸造银币和金币；增加货币流通量；实行分级所得税；削减州和全国的税收；由政府建立邮政储蓄银行；铁路、电报和电话系统实行国有化；禁止外在土地所有权；铁路和其他公司占用的一切土地，应按其实际需要由政府划拨；用政府基金促进农产品市场，扩大短期农业信贷。为了吸收工人加入人民党，纲领还提出了一些符合工资劳动者切身利益的要求，如限制不合要求的移民；政府雇员实行八小时工作制；禁止私家侦探代理权等。政治改革包括：总统单一任期制；参议员普选；各州采用创制权和复决权；实行澳大利亚秘密投票制等。[①]

1892年，人民党推举原北方联盟主席詹姆斯·韦弗（James B. Weaver）为总统候选人参加大选，向两大政党发起挑战。结果，获得22张选举人票，近103万张选民票（占总票数的8.5%），此外，有15名人民党人当选为国会议员，4人当选为州长，6，500人当选为地方官员。

人民党的异军突起以及它在下层群众中的广泛影响，引起了两大党的震惊。尤其是在1894年中期选举中，南部各州转向人民党的选民数量大增，打破了长期以来民主党的一党统治。中西部地区共和党的传统控制也受到人民党的严重威胁。众多下层群众转而支持人民党，直接动摇了两大党的选民基础，迫使它们不

---

① John A. Krout, New Outline-History of The United States, Since 1865, (New York, 1949), P. 65.

得不采取对策，认真加以对待。

1896年大选前，处于执政地位的民主党面临的政治形势十分严峻。它在1894年中期选举中，已经失去了参众两院的多数党地位，又因货币政策的分歧导致了党内分裂。为了摆脱困境，党内占优势地位的银币派决定通过与人民党联合竞选对抗共和党，并以兼并策略吃掉人民党。结果，人民党同意联合。根据两党达成的协议，28个州的人民党组织与民主党合并，民主党在其竞选纲中吸收某些人民党的改革要求，两党共同推举民主党银币派首领威廉·J．布赖恩为总统候选人参加竞选。选举揭晓，共和党人麦金莱获胜。这次大选民主党争夺总统职位未能如愿，然而在另一方面它却取得一大胜利：借助于联合竞选吞并了人民党，除掉了两大政党的心腹之患，扼杀了轰轰烈烈的人民党运动。“人民党虽然失败了，但它所体现的传统却延伸到未来。”①

二、工农运动对两党政治的影响

镀金时代的工农运动，尤其是农民运动，对美国的两党政治产生了十分深刻的影响。

19世纪晚期，美国的农民运动其扩及范围之广、历时之久、斗争水平之高、影响之深远，在当时主要资本主义国家中是很少见的。“这场运动从合作运动为中心的经济斗争开始，发展到独立的政治斗争；从建立地域性组织到联合为全国性第三党”，②并参加总统和国会议员竞选，企图同两大资产阶级政党争夺国家政权，成为世界上一个十分令人瞩目的历史现象。它对美国两党政治产生了多方面的影响。

① William B. Hesselting, Third-Party Movement in The United States, P. 64.

② 丁则民主编：《美国内战与镀金时代：1861－19世纪末》，第256页。

其一，冲击了两党共同奉行的自由放任政策，促进了向国家干预的转变。

“镀金时代”两党政治的一个突出特征，是政治僵化，政府保守，面对着由于向垄断资本主义过渡所引起的一系列社会矛盾，轮流执政的两大政党均采取听之任之的态度，一味固守自由放任政策。然而这个时期轰轰烈烈的农民运动，尤其是农场主们依靠自己的政治组织和全国性政党所开展的政治斗争，有力地冲击了自由放任政策，促使联邦政府和国会不得不制订一些干预经济的立法。

“镀金时代”对农场主危害最严重的垄断资本家当属凭借垄断铁路运输进行非法盘剥的铁路公司。所以，第一次农民运动高潮时期农场主们在以消极的合作运动方式进行经济自救的同时，又积极开展政治斗争和立法活动，争取政府制订管制铁路不法行为的立法。1876 年，农民协进会曾在首都组织了一个院外活动集团，积极开展游说活动，企图影响国会立法。1873－1876 年间，中西部和西部地区的一些州，在农民协进会和一些独立小党推动下，通过了限制铁路运费和克服铁路弊端的立法，即所谓“格兰其法”。这些限于一州范围的“格兰其法”尽管不足以制止铁路公司的专横，但它却是对放任政策和垄断行为的第一次冲击，对以后的立法有着深刻影响。

尤其值得提出的是，当着州政府在执行“格兰其法”过程中因与铁路公司发生争执而诉诸联邦法院裁决时，最高法院在它受理的几个“格兰其案件”的判决词中，以铁路公司是关系到公共利益的事业，必须服从公众的管理为依据，确认了“格兰其法”的合法性。在这些判决词中，最高法院明确地宣布了关于宪法的三个主要原则：“第一，政府有权管理一切牵涉到某种公共利益的事业；第二，立法机关有权对什么是公平的和合法的作出决

断；第三，在两个当局[1]负责行使权力的领域内、州方有权在国会未能采取行动之处采取行动。"[2]虽然在十年后的几项"格兰其案件"中，最高法院又令人诧异地取消了后两项原则，从而否认了州政府对铁路和运费的管理权，但这种取消和否认，恰恰又从反面推动了"铁路的管理不可避免地由州政府转到了联邦政府的手里"。[3]

80年代下半期，在各州的铁路管制实际上已经无效的情况下，人们要求对铁路实行联邦管制的呼声越来越高，迫使国会不得不采取行动。1886年，参议院成立了以谢尔必·卡勒姆（Shelby M. Cullom）为主席的委员会，该委员会总结了各州的经验，提出了一个议案：建立联邦铁路管制委员会，通过联邦政府对铁路的管理和控制，杜绝铁路的严重舞弊。1887年2月初，在"格兰其法"和卡勒姆议案基础上，国会两院制订并通过了《州际商务法》（Interstate Commerce Act of 1887）。该法规定：（1）一切运费必须公平合理；（2）禁止用特殊运价、回扣或其他方法对私人作区别对待；（3）禁止在各地区、各类货物和互相连接的路线之间对运费作区别对待；（4）禁止对短途运输收取比长途运输更高的运费；（5）禁止成立运费同盟；（6）命令铁路公司印发并公布一切客货运价，而且除非在十天前通知，不得增加。[4]法案规定，由总统征得参议院同意后任命一个"州际商务委员会"（Interstate Commerce Commission），负责执行该法。委员会有权调查铁路公司的营业情况，传讯证人、听取申诉和作出判决，有权向巡回法庭提起公诉。

《州际商务法》是联邦政府从放任政策走向干预政策迈出的

---

① 两个当局指国会和州方。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第54页。

③ 福克讷：《美国经济史》，下卷，第168页。

④ 福克讷：《美国经济史》，下卷，第169页。

第一步。它被认为是联邦政府干预经济生活的第一个里程碑，为以后联邦政府在其他领域的干预提供了先例和法律依据。该法的制订和通过，是继“格兰其法”之后农民运动影响政府政策的又一突出表现。

80年代后，深受托拉斯之害的各社会阶层展开了一场反托拉斯运动。工农群众是反托拉斯运动的主要社会力量。当时的公司企业都是由各州而不是由国家特许建立的，所以，要求管制托拉斯的立法活动首先在各州范围内展开。在农场主为主体的第三党的推动下，西部地区的各州议会最早通过了一系列反托拉斯立法，到80年代末，制定反托拉斯法的州已达14个。然而，由各州政府特许的公司有权到其他各州营业，加以有的州允许给跨州经营的大公司提供执照，因此，同“格兰其法”一样，州一级的反托拉斯立法对跨州经营的托拉斯的非法行为无能为力。针对这种情况，改革派把斗争目标转向国会立法，强烈要求对托拉斯进行联邦管制。

当时，反对托拉斯，要求对托拉斯进行管制已发展成为全社会关注的热点问题，两大政党也都受到了反托拉斯运动的冲击。民主党在1884年的政纲中，共和党在1888年的政纲中，都列入了反托拉斯的条款以争取选民。国会两院也不得不采取措施，为制订反托拉斯立法作准备工作。结果，终于在1890年7月，国会两院几乎一致同意表决通过了著名的《谢尔曼反托拉斯法》(Sherman Anti-Trust Act of 1890)。法案规定：任何妨碍州际贸易或对外贸易的合同或按托拉斯及其他形式的联合均属违法；任何垄断州际贸易、商务或对外贸易的人，其行为均属违法，违犯法律的人要受到5，000美元罚款或监禁一年的处分；受害人可以起诉并索取3倍于损失的赔偿。由于法案中对于“垄断”、“托拉斯”等概念的涵义没有明确界定，最高法院对反托拉斯法持极端保守态度，在审理具体反托拉斯案件时有意为受控的托拉斯开

脱，故而该法在以后的实施中几乎流于一纸空文，但是，《谢尔曼反托拉斯法》的颁布却是镀金时代工农运动冲击两党的自由放任政策，促使政府向国家干预经济转变的又一突出表现。

90年代的人民党运动，是镀金时代农民运动的高级形式。人民党的纲领，是集19世纪晚期工农下层群众基本要求的最完整的改革纲领，也是美国历史上第一个较完整的国家干预纲领，诸如，要求尽可能扩大政府权力，控制垄断资本，纠正垄断造成的社会弊端；改革金融制度，建立有弹性的货币体制，按照有益于人民的原则改革税收制度；国家对土地、交通运输和劳资关系等实行全面管制，等等，都体现了国家干预经济生活的基本精神。尽管这个纲领在19世纪末期尚未转化为两大政党的政策，但它在下个世纪却成为两大党改革派制订干预政策的主要蓝本之一，其影响甚至远及罗斯福"新政"。

其二、影响了两大政党的地域分布和斗争策略：

重建以后很长时间内两大政党在地域分布上保持着共和党控制东北部、民主党控制南部的党派对立格局。镀金时代的农民运动席卷了西部、中西部和南部的广大农业地区。当着农民运动在90年代形成强大的第三党人民党之后，原来分别受两大党影响和控制的广大农民群众转而成为人民党的支持者，从而严重动摇了两大党的下层选民基础。1896年大选民主党吞并人民党之后，西部和南部人民党并入民主党，而中西部人民党则倒向了共和党，这就改变了过去那种两大党南北对立的地域分布格局，形成了民主党控制西部和南部，在农业地区占优势，共和党控制东北部和中西部及太平洋沿岸，在工业地区占优势的新的地域分布模式。这个基本模式一直保持到下个世纪30年代的"新政"时期。

农民运动，尤其是人民党运动，促使两大政党的斗争策略也发生了重大变化。随着两大党地域分布的改变，过去的地域斗争口号随之也被抛弃，此后，两大党均利用最有影响的社会争端来

吸收选民。在1896年大选中，处于不利地位的民主党为了保持自己的大党地位窃取人民党的改革纲领并通过联合竞选的方式吞并了人民党，这为大党“同化”小党提供了经验。此后，民主党形成了接过下层改革派的口号，把自己塑造成“改革党”的形象借以扩大支持者的竞选模式。而共和党面对民主党和人民党的联合挑战，则采取了依靠大财团的巨额资助，发动大规模广告式宣传的竞选策略并形成了自己的竞选模式。这两种竞选策略成为20世纪两大党竞选的典型模式。从此以后，民主党“从传统的州权主义和放任政策的鼓吹者，转变为国家干预政策的主要执行者。共和党则长期代表大财团的极端保守派，转而成为新的放任政策的奉行者。‘保守的’共和党和‘改革的’民主党交替上台，使两党政治成为垄断资产阶级得心应手的统治工具。”①

关于人民党运动对美国两党政治的影响，黄安年教授作了如下概括：“它对资产阶级两党制起一种制约作用，在不小的程度上影响美国现代史开端时期的垄断资产阶级的两党政治，成为现代美国一系列改革运动的先声，是杰斐逊、杰克逊到罗斯福新政改革的桥梁，影响本世纪初的进步主义运动，推动垄断资本掌握国家干预的主动权；它也是迄今为止美国历史上规模最大、影响最深、制约美国两党制的第三党运动。”②

---

① 黄仁伟：“论人民党运动的历史地位”，《世界历史》1989年第1期，第73页。此文中作者详细论述了人民党运动对两党政治的影响。本书转述了该文的某些基本论点。

② 黄安年：《美国社会经济史论》，山西教育出版社，1993年版，第299页。

第十章 “进步时代”的社会改革与两党政治(1900－1917年)

第一节 进步运动概观

一、全社会发出改革呼声

20世纪初期，美国发生了一场广泛的社会、经济和政治改革运动，美国史学家将其称为进步运动（Progressive Movememt），把这个时代称为“进步时代”（The Progresswe Era)。进步时代的起论时间，一般认为从1900年到1917年美国参加第一次世界大战。[①] 但也有人向前追溯到19世纪90年代，从广义上把19世纪末期的民粹主义思潮和人民党运动列入进步运动的范畴。本杰明·P. 德威特写道：“从19世纪90年代到第一次世界

① Xandra Kayden and Eddie Mahe, Jr., The Party Goes On: The Persistence of the Two-Party System in the United States, (New York, 1985), P. 36.

大战的进步运动如此决定性地影响了美国人的政治生活，以致于历史学家们把那个年代命名为进步时代。”①

进步运动是在全社会发出的改革呼声中兴起的，而这种社会性呼声又导源于除垄断资产阶级以外的社会各阶层对现实的积怨和不满。

美国在19世纪的最后30年，凭借它得天独厚的有利条件，资本主义经济获得了突飞猛进的发展，到世纪之交，美国已经完成了从农业时代向工业时代的转变，实现了由“自由”资本主义向垄断资本主义的过渡，其工业总产值之大、工业化、城市化程度之高，社会财富积累之巨，均在资本主义世界首屈一指，而且，迈进新世纪之后，经济繁荣的势头仍在持续，何以会招致人们对现状的不满？答案只能从资本主义制度的矛盾性中去寻找，到工业化、城市化以及垄断组织托拉斯恶性膨胀所带来的诸多弊端和社会问题中去寻找。

在生产资料私人占有制的国家里，经济的繁荣和社会财富的增长从来也不意味着国民的共同富裕，美国亦然。19世纪晚期美国实现工业化和城市化的直接经济后果是垄断资本家的暴富和垄断资本的迅速膨胀，从而导致了贫富两级分化的加剧和社会不平等现象更加突出。据统计，1890年占人口1/8的人占有全国财富7/8，1896年，占人口1%的人拥有全国财富的一半以上，12%的人共拥有全国财富的近90%。② 百万富翁们过着骄侈淫佚的生活，广大工人、黑人和其他劳动人民却处于日益恶化的社会性贫困之中。在现代化城市中，与鳞次栉比的摩天大楼形成鲜明对照的是，到处可见破烂不堪的贫民窟。社会财富的奇迹般增长与贫富悬殊巨大反差，这种怪异现象令人触目惊心，自然会引起

---

① Benjamin Parke De witt, The Progressive Movemenmt, P. Ⅷ.

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第351－352页。

普遍的社会愤懑。

伴随着工业化而出现的垄断组织托拉斯的恶性膨胀造成了更引人注目的社会问题和经济弊端。垄断公司的专横经营使市场调节严重失灵，破坏了经济运行的健康环境，使整个国家的经济生活陷入混乱。垄断资本家排斥公平竞争、巧取豪夺、不择手段地聚敛财富，迫使一批批中小企业破产；他们对自然资源的垄断性占有、掠夺性开发和破坏性耗用，严重破坏了生态平衡，也使人们利用传统方式获取财富的机会大大减少。当时，托拉斯的肆虐严重损害了各社会阶层的利益，已经成为众矢之的。

垄断集团不仅掌握着国家的经济命脉，而且在政治上与两大资产阶级政党进行“金钱与权力的交易”。他们通过给两大政党提供巨额资助，凭借政党机器操纵选举，控制国会，并进行各种院外活动，主宰美国政治生活，控制国家大权。19 世纪晚期，虽有 1883 年的文官制改革，但政党分肥制和党魁制并未得到根本遏制，到 20 世纪初，愈演愈烈的政治腐败已经达到前所未有的程度。。所有这一切破坏民主政治的丑恶现象，无不为全国人民所切齿。

城市化是工业化的必然结果，也是现代化的重要标志之一。伴随着现代化城市的迅速发展，应当及时建立起相应的市政机构和管理体制，制订出一整套城市管理政策与法规，以保障现代城市生活的健康运转。然而，由于两大政党一味推行自由放任政策，历届联邦政府很少过问城市问题，造成了城市生活呈现出十分混乱的局面，使得工业化带来的种种社会弊端在城市中集中地表现出来。19 世纪 90 年代到 20 世纪初年，美国城市中的民主代议制政治管理体制几乎完全崩溃，城市的管理大权大都为类似垄断公司结构的政党核心小集团所控制。这些核心小集团的领导人时人称为“城市老板”(City Boss)。为掩人耳目，他们通常不任公职，而通过组织得十分严密的政党机器在幕后发号施令。在

政治上，他们充当城市政府的太上皇，利用操纵选举、恩赐官职、安插亲信和玩弄权术把持市政，成为事实上统治城市的“无形政府”；在经济上，他们与企业老板和公司大亨们沆瀣一气，施恩与图报相互为用，进行肮脏的“钱权交易”，利用控制市议会对市政资金的征集权和开销权，通过出售特许权和承包公用事业合同、减免税收以及进行房地产投机和公用事业股票投机等手段，贪污受贿，假公济私，大发不义之财。由于这些城市老板的胡作非为，使得城市的政治生活乌烟障气，市政管理混乱不堪，亟待兴办的城市交通、给排水系统、治安消防、住宅建设、学术教育、环境卫生等城市公用事业的建设弊端百出，由此造成的交通混乱、臭水漫溢、环境污染、住房紧缺、必要的公共服务设施严重不足等问题长期得不到解决，而随处可见、环境极端恶劣的贫民窟，则更是市政建设弊端的一个最突出的象征。面对这些切身问题和丑恶现象，市民们怨声载道，急切的呼唤改革。

在各州，党魁制危害民主制和破坏正常经济生活的现象同样严重，许多州政府受制于党魁，成为利益集团的御用工具，同样惹起了民众的公愤。

美国历史学家塞缪尔·E. 莫里森等在其所著《美利坚合众国的成长》一书中把世纪之交美国存在的社会问题归结为六大方面，即（1）高度工业化造成道德标准混淆紊乱；（2）随着大企业兴起而出现的各种托拉斯和垄断组织对自然资源和劳力的滥用；（3）财富分配极为不均和社会差别日益加大；（4）城市勃兴带来了对新型社会工程的需求；（5）政治上的正直诚实业已土崩瓦解，政治腐败现象无处不在；（6）黑人未被给予最基本的权利，而且对他们和对其他少数民族的严重歧视迄未削减。[①] 中国学者则把工业化、城市化带来的社会弊端称之为“工业文明综合

① 参见塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第347页。

症”。[1] 不管怎样归纳，如何称谓，美国在新世纪大门口遇到的问题成堆，既多而又复杂，一场范围广阔的社会改革运动势在必行。

二、知识界——进步主义的发酵剂

在美国进步运动中，敢于面对现实且又具改革意识的知识分子起了先锋作用。他们著书撰文，针砭时弊、揭露社会黑暗，批判保守理论，为改革扫除思想障碍，动员社会舆论，提供思想武器。

（一）黑幕揭发运动和反叛文学：

首先起来投入战斗的是那些思想敏锐而又贴近生活实际的新闻记者和反叛文学作家们。他们愤笔疾书，揭露黑暗，揭发丑恶，掀起了一场震撼社会的黑幕揭发运动。由于他们笔锋犀利，揭露深刻，产生了极大的社会轰动效应，以致使统治阶级中的改革派也深感不安。西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt）总统借用英国作家班杨所著《天路历程》中的故事，把他们讥称为“耙粪者”（Muckrakers）。[2]

黑幕揭发运动的发端最早可以追溯到19世纪晚期。但是，“黑幕揭发作为一个运动，开始于1902年”。[3] 历史学家们“把林肯·斯蒂芬斯在1902年10月号《麦克卢尔杂志》上发表《特威德在圣路易斯的日子》，算作是揭发黑幕的开端，因为正是从

① 李剑鸣：《大转折的年代——美国进步主义运动研究》，天津教育出版社，1992年版，第24页。

② Arthur and Lila Weinberg, ed., The Muckrakers: The Era in Journalism That Moved Amnerican to Reform-The Most Significant Magazine Articles of 1902 - 1912, (New York, 1961), P. 58. “Muckrakers”意译为“黑幕揭发者”。

③ Arthur and Lial Weinberg, ed., The Muckrakers, P. Ⅻ.

这时起，这类作品才风靡全国。”[1] 此后，黑幕揭发运动形成高潮，持续时间长达十余年。

黑幕揭发者的宣传阵地是当时非常流行、售价最低、发行量最大的所谓廉价杂志，如《麦克卢尔》(McClure's)、《世界主义者》(Cosmopolitan)、《芒西》(Munsey's)、《人人》(Everybody's)、《美国人》(American)、《科利尔》(Collier's)、《汉普顿》(Hampton's)等。其中前三种杂志影响最大，《麦克卢尔》居三者之首。

“黑幕揭发事实上触及到美国人生活的每一个方面”，[2] 但黑幕揭发者们着力揭发的却是那些世人久已关注但又不了解其内幕的社会热点问题，如托拉斯的不法行为、政治腐败问题以及各种骇人听闻的社会罪恶和社会苦难等。

黑幕揭发者们的最大功绩是他们把垄断公司的血腥发家史和托拉斯的种种罪恶暴露于光天化日之天。其中，艾达·M. 塔贝尔（Ida M. Tarbell）撰写的《美孚石油公司史》是最有影响的代表作。该书1903年起在《麦克卢尔杂志》连载，1904年又以单行本出版发行。塔贝尔在该书中把美孚石油公司如何利用卑劣手段搞夸竞争对手，如何勾结铁路公司在石油运费方面舞弊捣鬼，如何运用欺诈、勒索、贿赂甚至不惜诉诸暴力扩大势力、掠夺财富等丑恶内幕揭露无遗。在塔贝尔的笔下，美孚石油公司这个典型的垄断组织成了托拉斯罪恶的化身。《美孚石油公司史》发表后，立刻在社会上引起了极大轰动。随后，其他黑幕揭发者群起效法，写了很多抨击托拉斯的文章，其中比较著名的如揭露铁路公司的雷·斯坦纳德·贝克（Ray Stannard Baker）的系列文章《铁路公司受审判》（1905－1906年）；揭露金融和保险公司

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第358页。

② Arthur and Lila Weinberg, ed., The Muckrakers, P. XIX.

的托马斯·W. 劳森（Thomas W. Lawson）的《疯狂的金融》（1904年）、伯顿·亨德里克（Burton J. Hendrick）的《人寿保险的故事》（1905年）等。他们用大量事实把垄断公司的非法掠夺行为摆在世人面前，为反托拉斯运动提供了有力的证据。

黑幕揭发者的另一重大贡献是对政治腐败的揭露。这个方面的杰出代表是《麦克卢尔杂志》总编辑、被认为最有社会思想的记者林肯·斯蒂芬斯（Lincoln Steffens）。[①] 1902年，他对圣路易斯、明尼阿波利斯、费城等几个大城市的状况进行考察，发现政治腐败已是普遍现象。之后，他的系列文章在《麦克卢尔杂志》连载，1904年汇集成书，题名《城市之羞》。书中对城市党魁与企业主结成联盟，狼狈为奸，控制政府，践踏民主，胡作非为，行贿受贿，以权谋私，有组织犯罪等腐败现象作了详尽报道。斯蒂芬斯在他的著作中"强调了商业是政治腐败的根源"，[②] 发现："特权左右政治"已经成为一条"市政规律"。他在随后对各州政治进行调查后写成的著作《为争取自治的斗争》（1906年）中，揭示了这条规律同样适用于各州政治。在斯蒂芬斯的影响下，一批揭露全国性政治问题的文章也在上述廉价杂志上陆续刊出，如戴维·格雷厄梅·菲力浦斯（David Graham Phillips）的《参议院的背叛》、马克·沙利文（Mark Sullivan）的《对国会的评论》等，揭发了政党核心集团与利益集团勾结起来控制政治的种种劣迹。

黑幕揭发者们撰写了大量暴露社会苦难的文章。雷·S. 贝

① 斯蒂芬斯曾宣称："我的专门职业就是写那些贪污受贿、贪污受贿者和普遍存在的政治不公正。" Otis Pease selected and edited with introduction and notes, The Progressive Years: The Spirit and Achievement of American Refofm, (New York, 1962), P. 131.

② Gabriel Kolko, The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900－1906, (New York, 1963), PP. 15－16.

克深刻揭露劳工问题的文章,[①] 以及其他揭露种族问题、女工、童工、贫民窟贫民悲惨遭遇和贫困现象的文章，都有很大的反响，唤起了人们对那些"被遗忘的人们"的广泛同情。

暴露文学（或称抗议文艺）是黑幕揭发运动的重要组成部分。那个时候，"文学界抗议是和政治抗议并行的"。[②] "每有什么社会分析论著发表，就必然会有相应的文学创作出版"。[③] 比如，塔贝尔的《美孚石油公司史》和劳森的《疯狂的金融界》出版不久，自然主义作家西奥多·德莱塞（Theodore Dreiser）描写金融巨头丑恶发家史的小说《金融家》（1912 年）和《巨人》(1914 年）相继面世。[④] 弗兰克·诺里斯（Frank Norris）讨伐铁路公司控制州政治和残害农民罪行的小说《章鱼》(1901 年）和《深渊》(1903 年）又和贝克等人抨击铁路公司的文章相互呼应。而厄普顿·辛克莱（Upton Sinclair）描绘食品加工厂污秽环境的小说《屠场》，则同那些揭发肉类托拉斯黑幕的政治文章同声呐喊，产生了共同的社会效应——直接促成了 1906 年《肉食检查法》(The Meat Inspection Act）的通过。"而 1906 年的肉食检查法或许是罗斯福任内改革精神及其活动的圆满范例。"[⑤] 这个时期出版的大量黑幕揭发小说，大大加强并扩大了黑幕揭发运动的深度和广度，对方兴未艾的改革运动起了推波助澜的作用。

黑幕揭发运动是进步运动的先导。黑幕揭发者们对社会弊端的深刻揭露，给大众的不满树立了发泄的靶子，激发了人们的改

---

① 在黑幕揭发者中，雷·S. 贝克以剖析劳工问题著称。他与塔贝尔和斯蒂芬斯被称为《麦克卢尔杂志》三位一体的重要黑幕揭发者。

② H. S. 康马杰：《美国精神》，光明日报出版社，1988 年版，第 365 页。

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第 361 页。

④ 《金融家》和《巨人》是德莱塞现实主义巨著《欲望三部曲》的第一、二部，第三部《斯多噶》1945 年出版。

⑤ Gabriel Kolko, The Triumph of Conseruatism, P. 98.

革愿望，促进了改革舆论的形成，为改革提供了重要依据。

（二）对保守思想体系的批判：

黑幕揭发者们对托拉斯肆虐和政治腐败等社会黑暗的揭露，对于动员舆论、推动改革运动的兴起起了重大作用。而一些经济学家、社会学家、法学家、历史学家、哲学家以及政治科学家对旧思想体系的批判，则在清除思想障碍、为改革提供理论依据方面做出了自己的贡献。

19 世纪晚期，在社会上和人们的头脑中，僵化保守的思想体系占统治地位。这种旧观念的主要表现是："社会达尔文主义和自由放任主义；对行政管理的敌视狂；相信宪法是富有灵感的文件，而最高法院是神判的解释者；最后，认为铁路建筑者、金融家和工业界巨头对国家经济进步有功。"[①] 改革派思想家们分别在各个领域对这种保守理论进行了有的放矢的批判，并提出了崭新的改革理论，在社会科学领域掀起了一场革命性的破旧倡新运动。

进步派思想家们首先把批判矛头指向当时危害最深的保守理论社会达尔文主义和自由放任主义。美国社会学之父莱斯特·沃德（Lester F. Ward）1883 年出版《动态社会学》一书，率先对这一理论发起重炮轰击。针对威廉·萨姆纳（William G. Sumner）等人鼓吹的"适者生存"是社会进化的规律等谬论，沃德指出：适者生存的规律是动物界的规律，根本不适合于人类。生物学的根本原则是自然选择，而社会学的根本原则则是人为的选择。沃德认为，自由放任很难符合自然规律，也全然不符合人类的规律。他强调，"只有在人类加以干预之后，自然的产品才适于人类使用，而且只有在政府或社会的干预下，人类的产品才会

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，中国社会科学出版社，1983 年版，第 81 页。

适于社会使用”。[1] 反对政府干预是十足的愚蠢，“政府干预的问题，不是一个理论而是实际问题”。[2] 沃德的观点在思想界起了巨大的振聋发馈的作用，他帮助整整一代人从保守理论的桎梏中解放出来。

进入20世纪以来，进步派学者们在各自所从事的学术领域，从不同角度向保守理论展开了全面批判。赫伯特·克罗利（Herbert Croly）在《美国生活的希望》（1909年）和《进步的民主政治》（1914年）等著作中，集中批判了不相信政府管理而在经济事务中实行极端自由放任主义的杰斐逊传统，指出“在一个必然出现大工业大金融的时代，这种不干涉和放任自流的政策，只能把国家带到一种同样不可避免的毁灭之途——特殊利益集团的权力扩张和广大群众的处境日益恶化。”他强调，“进步派必须放弃他们浪漫的杰斐逊观点，赞同由州和联邦在所有经济战线实行积极广泛的干涉的纲领。”[3] 当时，主张摒弃自由放任，承认国家干预经济过程的必要性已经成为20世纪众多改革派经济学家的共识。

对于社会达尔文主义者散布的百万富翁是自然淘汰的产物，是适者生存的结果，铁路业主、金融家和工业巨头是英雄并对美国进步作出贡献的谬论，进步派思想家同样给予了严肃的批驳。索尔斯坦·维布伦（Thorstein Veblen）在《有闲阶级的理论》（1899年）一书中，对当时美国企业文明的标准和习惯进行了抨击，并尖锐地指出了百万富翁是货币经济的产物，而“货币经济本身就是一种弊端，它的受益者是一个掠夺成性的阶级。”[4] 揭

① H. S. 康马杰：《美国精神》，第308页。
② H. S. 康马杰：《美国精神》，第313页。
③ 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第82页。
④ H. S. 康马杰：《美国精神》，第353页。

发富豪统治集团发家史的多产作家古斯塔夫斯·迈尔斯（Gustavus Myers）的三卷本《美国富豪史》（1909－1910年）进一步证实，美国的巨大财富是靠掠夺和预先占有自然资源而形成的。

美国宪法神源论、最高法院神判论，同样是改革的巨大精神枷锁。这个障碍也被进步派法学家和历史学家冲破了。在这方面，历史学家查尔斯·A. 比耳德（Charles A. Beard）建树了巨大功绩。他在1913年出版《美国宪法的经济观》一书，用经济观点研究宪法得出了一个全新的结论：把宪法抽象化和神圣化是完全错误的观念。"合众国的宪法运动主要是由四个在《邦联条款》下受到损害的动产集团发起和推动的"，不论是宪法的制订过程和批准过程，既不神圣，也不民主。"宪法并不象法官们所说的那样，是'全民'的创造；……它只是一个巩固的集团的作品"。[①] 比尔德认为，宪法实际上是一个经济文件。这个新观点，从根本上打掉了笼罩在宪法上的神圣的光环。这本书"震动了整个保守世界，堪称是攻击传统观念的最高成就。"[②]

知识界对支撑现状的保守思想的批判，从理论上帮助人们提高了对现实社会矛盾和社会黑暗面的认识，推动了各级各类进步运动的广泛开展。因此可以说，"知识分子是进步主义的真正发酵剂。"[③]

三、各种进步运动概述

进步主义运动包括许多方面，其中最主要的是城市的市政改

---

① 查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》，商务印书馆，1984年版，第226－227页。

② 霍夫斯达特：《改革时代——美国的新掘起》，河北人民出版社，1988年版，第167页。

③ 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第84页。

革运动、各州的改革运动、女权运动和社会正义运动以及联邦政府的社会经济改革等。

（一）洗刷“城市之羞”的市政改革运动：

“市政的普遍腐败和混乱，促成进步运动的第一个重要政治运动——市政改革运动。”[①] 市政改革的发起者和领导者是中上层资产阶级。早在19世纪晚期，尤其是90年代，芝加哥等一些大城市就进行过市政改革的尝试，并取得了某些成效。20世纪初年，林肯·斯蒂芬斯等黑幕揭发者对“城市之羞”的广泛揭露，引起社会上各阶层的强烈反响，加速了大规模市政改革运动的到来。

市政改革的主要目标是革新政治、反对党魁和少数富有集团勾结起来控制市政，实行非党派选举，公平的税收、对公用事业公司实行管理和扩大面向下层的公用事业等。政治机构的改革是实现这些目标的关键所在。

改革城市管理体制是市政改革的突出成就之一。1900年9月，得克萨斯州加尔维斯顿市因海啸和飓风灾害遭到严重破坏，原市政机构束手无策，为了应急，市议会任命了一个5人委员会代行政府职权，结果他们出色地完成了重建任务。事后，委员会被定为该市的正式管理机构，1903年后，市委员会委员由选举产生。从而首创了城市管理的一种新型体制——市政委员会制。1907年，在加尔维斯顿样板的基础上，衣阿华州的得梅因市加以改进，也正式采用了委员会体制，后来人们把这个新体制称为“得梅因想法”（Des Moines Idea）。城市委员会制实行立法与行政合一，委员会委员地位平等，各自分管某项市政事务，权责明确，显示了很高的工作效率。加以委员由全市选民通过超党派、跨街区选举产生，又有助于摆脱城市老板的控制。由于这些优

---

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第87页。

点，故而很快为全国仿效。到第一次大战前夕，已有四百个城市实行市政委员会制。

但是为时不久，市政委员会制就暴露出了各自为政、不能协作、缺乏强有力的集中领导等缺点。故而，改革派精心改进，又创造出另一种管理体制——城市经理制。1913年，俄亥俄州戴顿市遭特大水灾，市长及市议会无能为力，于是进行改革，采行城市经理制。这种新体制是：先通过超党派选举产生一个市议会，市议会掌握制定法律和政策等一切大权，然后再由市议会任命一位富有才干和经验的城市经理，负责管理各项市政事务，城市经理直接对市议会负责。新体制将立法与行政分开，加强了市政管理的专门化和集中领导。这种体制既保存了市政委员会制的优点，又避免了它的一些缺点，因而，一经试行，很快就风靡全国。到1923年，已有300多个城市改行城市经理制。

城市委员会制和城市经理制这两种新的城市管理体制，既能体现民主原则，提高管理水平和工作效率，又能克服党魁制暗中操纵市政造成的腐败等弊端。尽管这种新体制并没有也不可能把城市老板时代的所有罪恶都扫除干净，但是，“总的来说，明目张胆进行贪污贿赂的时代已经过去了。和十年前相比，城市得到更有效的治理。”[①] 对于过去人们痛恨的“城市之羞”，总算进行了一次初步涮洗。

除此之外，一些城市的改革派在争取自治、反对特权集团专横和反对不公平税收等方面的斗争也取得了一些引人注目的成就。例如，从1900年到1914年，先后有密苏里、加利福尼亚、华盛顿、明尼苏达等12个州批准了城市自治。1913年，纽约市的各种超党派廉洁政府联盟联合起来进行斗争，曾一度推翻了坦

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第91页。

幕尼厅[1] 的统治，选举改革派人士任市长。1901 年，著名城市改革家汤姆·约翰逊（Tom L. Johnson）以实行平等税收和三分钱电车费为竞选口号当选克利夫兰市市长后，起用一些致力于改革的管理人才，同那些几乎不纳税的铁路公司和公用事业公司进行了坚决斗争。他所主张的将公用事业、公共运输业收归公有和平等税收等项政纲，在 1909 年他去职后却由他的副手牛顿·D. 贝克（Newton D. Beker）当选市长后继承下来。

但是，市政改革毕竟是不能孤立进行的。如果在州的一级不进行改革，受州法律制约的市政改革就寸步难行，即使取得某些进展，也难以巩固。幸好，市政改革和各州的改革同步或交叉进行，又是互相促进的。

（二）冲洗“州政之耻”的各州改革运动：

“本世纪初，腐化和特权在许多州猖獗一时，其表现形式和活动目的，与在城市如出一辙。”[2] 在州一级，照例是党魁制盛行，照例是在合法机构后面存在着一个操纵一切的政党核心小集团无形政府。铁路公司和大企业公司用党魁制编织的行贿或受贿体制获得合同、特许权和豁免权等丑恶现象甚至比城市有过之而无不及。在某些州中，城市政党核心小集团构成了州政党核心小集团的基础；在另一些州中，重要城市核心小集团的头头常常是州核心集团的头头。这些人上下勾结，贪脏枉法，干尽坏事，不知收敛。这种危害甚大的政治流弊，被人们称为“州之耻辱”。进步派改革家们在洗刷“城市之羞”的同时，掀起了一场冲刷“州政之耻”的改革运动。

在州一级反对党魁政治的改革较之市政改革有着更大的难

① 坦幕尼厅（Tammany Hall）亦称坦幕尼协会（Tammany Societies），是美国历史上长期操纵纽约市政的民主党执行委员会的俗称。因坦幕尼协会经常贿赂敌对派别领导人，故“坦幕尼协会”一词成为腐败的城市政治的同义语。

② 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第 92 页。

度，因此，它不仅需要富有才干和敢作敢为的改革派领袖的强有力领导，而且需要唤起民众，赢得选举，成立进步派政府，凭借州长的权力推行改革。在各州的改革中，涌现出了许多锐意改革并取得显著成效的改革派州长，如威斯康星州的罗伯特·M. 拉福莱特（Robert M. LaFollette）、衣阿华州的艾伯特·B. 卡明斯（Albert B. Cummins）、印第安纳州的艾伯特·J. 贝弗里奇（Albert J. Beveridge）。通过他们领导下的改革，使中西部各州“由保守共和主义的堡垒，一变而成为进步主义的大本营。”[1] 东部和太平洋沿岸各州的进步运动同样搞得轰轰烈烈。进步派州长们在州政改革中英勇斗争，成绩斐然，大大改变了各州的政治面貌，如纽约州州长查尔斯·伊万斯·休斯（Charles Evans Hughes）、新泽西州州长伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）、加利福尼亚州的海勒姆·W. 约翰逊（Hiram W. Johnson）和俄勒冈州的威廉·S. 尤伦（William S. U'Ren）等。其中，威斯康星州的罗伯特·M. 拉福莱特的改革成果最突出，影响最大，堪称州政改革的典范。拉福莱特在1901、1903和1905年连续三次当选为威斯康星州州长，在他三届州长任期内，推动州议会通过了一系列政治和经济改革立法，如实行澳大利亚式投票法，[2] 直接预选，给选民以创制权、复决权和罢免权，限制院外活动，由州政府管理铁路和银行，提高公司税额，征收累进所得税和累进继承税，保护自然资源，禁用童工，限用女工，等等。这些新法律，被时人称为“威斯康星观念”（Wisconson Idea）。他领导的州政府因而也成为廉洁奉公、效率卓著的模范政府。在拉福莱特改革榜样的推动和影响下，许多州相继产生进步派州政府，并以不同

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第93页。

② 将全部候选人印在一张选票上供投票人圈选，此投票法始于澳大利亚，故名。

方式制订出了拉福莱特式的纲领，使得州政改革在全国范围蓬勃发展，形成了高潮。

党魁控制州政是各州政治腐败的症结，所以，各州改革派都把刷新政治、清除党魁制作为改革的重点，他们提出的战斗口号是“还政于民！”

刷新政治的首要目标是建立直接预选制。过去，州和市的选任官员，实行县和州的党代表大会提名制。这种制度给党魁和职业政客操纵和控制党代会和候选人提名提供了方便，当选的官员大都唯政党核心小集团之命是从，从而成为政治腐败的根源。为了摆脱党魁制的影响，改革派改用人民直接提名候选人的直接预选制取代旧的代表大会制。1902 年，密西西比州率先实行直接预选制，次年，拉福莱特州长在威斯康星州推行此制。此后，各州纷纷仿效，十年内，实行直接预选制的州已达 2/3，到 1916 年，除罗得艾兰、康涅狄克和新墨西哥三州外，其他州均先后通过了实施直接预选制的立法。这是政治改革的一大胜利。

选举制度改革的另一重要目标是参议员直选制。早在 19 世纪末年，改革派（包括人民党人）就为改革不合理的参议员选举制而开始进行斗争。从 1893 年到 1902 年间，众议院先后五次通过议案，规定参议员改由直接民选产生，均因参议院保守势力的一再阻挠未能通过。从 1899 年起，内华达州采取一种间接办法让人民大众挑选参议员表达意见，即参议员候选人先在预选中提名，再由州议会按照人民的决定正式选出参议员。到 1912 年，已有 29 个州采用这种办法。为形势所迫，参议院不得不于 1912 年 1 月通过了宪法第 17 条修正案，规定：“合众国参议院应由各州人民选举的两名参议员组成。”1913 年 5 月，该修正案正式被批准，成为宪法的组成部分。美国学者称：“1913 年获得批准的《宪法第十七条修正案》与其说是一项革新，莫如说是认可既成

事实。”①

为了保证代议制政府更能体现民意，改革派通过与保守派的反复较量，又在许多州实现了给人民以创制权、复决权和罢免权。创制权是指由人民直接提出某些法案，只要由选民通过即可成为法律，无须经过立法机构批准。复决权是指选民有权对议会通过的某些法案重新投票表决。1900 年犹他州，1902 年俄勒冈州先后效法，到 1918 年，全国已有近半数的州采行此制。罢免权是指选民有权通过投票撤换不称职的选任官员。1908 年，俄勒冈州宣布，人民有权罢免州和地方政府一切不称职的公职人员。到 1915 年，已有 19 个州（主要是西部）实行了罢免权。俄勒冈，加利福尼亚等西部 7 个州，甚至授予人民以法官罢免权。

创制权和复决权属于直接立法，不论从理论上或形式上说，都是很理想的民主制度，但行使此权，是一项十分复杂的专门工作，要在实施中取得成效，不仅需要得力的组织领导，而且要进行宣传教育等项准备工作，主持该项工作的通常是各种利益集团，而不同利益集团之间往往因利益相左意见分歧，所以各州采取此制后，并未收到预期效果。罢免权的实施，情况亦然。

除上述刷新政治的改革外，各州在制定反腐败的社会经济立法方面，也取得了诸多胜利，如许多州的进步派政府制定了对铁路公司和公用事业公司建立有力的公众控制的立法；一些州制定了反贿赂法等等。

由于各州改革是在全州范围内实行的，所以州政改革的许多成果同时又成为市政改革的成果，如在那些实行直接预选、创制权、复决权和罢免权的州内，城市市民也获得了这些民主权利。

（三）女权运动和社会正义运动：

女权运动和社会正义运动也是进步运动的重要组成部分。

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第 375 页。

从1787年宪法生效到20世纪初的一百多年间，妇女一直被剥夺选举权，这是美国民主制度的一大耻辱。19世纪晚期，随着社会经济的发展，大批妇女从家庭走向社会并日益觉醒。为了谋求和捍卫自己的合法权益，她们奋发而起，筹建组织，成立团体，创办刊物，宣传呼吁，展开了以争取参政权为中心内容的女权运动。女权领袖们理直气壮地大声疾呼：“只要美国不让它的半数公民有选举权，它就永远不能算是真正的民主国家。”①

早在19世纪八、九十年代，争取妇女参政权就已经形成了全国范围的有组织斗争。1890年之前，由于存在意见分歧，形成了两个妇女参政权协会和两大派别：以著名女权运动领袖苏珊·B. 安东尼（Susan B. Anthony）和伊利莎白·C·斯坦顿（Elizabeth C. Stanton）为首的一派主张通过联邦宪法修正案实现妇女参政权；而以露西·斯通（Lucy Stone）和朱利亚·W. 豪（Julia W. Howe）为代表的一派则主张通过州宪法修正案实现妇女参政权。1890年，两派实现联合，成立了以斯坦顿为主席的“全美妇女参政权协会”。到19世纪末，在女权运动的压力下，西部的怀俄明、科罗拉多、犹他和爱达荷诸州先后修改宪法，授予了妇女以选举权。

1900年后，女权运动发展成更有组织、更大规模的社会改革运动，成为进步运动洪流的重要组成部分。这时，不仅“全美妇女参政权协会”加强了斗争，而且又成立了一些更富于战斗性的组织，如“国会争取妇女选举权同盟”、“平等联盟”和“全国妇女党”等。在这些团体的领导下，利用组织集会、发表演说甚至发动游行示威等多种形式展开斗争，把女权运动推向高潮。运动自西向东席卷而来，形成一股势不可挡的政治冲击波。1910年后，在女权运动的强大压力下，先有华盛顿州和加利福尼亚州

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第74页。

(1910－1911)，继之有亚里桑那、堪萨斯和俄勒冈州（1912），后有蒙大拿州和内华达州（1914）授予妇女选举权。1913年，伊利诺伊州允许妇女参加总统选举投票。到1917年，东部的纽约州同意给予妇女参政权时，修改联邦宪法、消除政治上的性别歧视已经势在必行。伍德罗·威尔逊总统顺水推舟，敦促国会于1919年6月通过了《宪法第19条修正案》，明确规定："合众国公民的选举权，不得因性别而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。"1920年8月，该修正案获各州批准成为宪法的组成部分。至此，在合众国成立后的第111年，终于雪去了美国式民主的这一奇耻。尽管妇女在就业、工资和职业方面仍然受到严重歧视，实现真正的男女平权仍然任重道远，但妇女选举权的获得，"的确是美国民主政治走向人人平等的进程中最重要的里程碑之一。"①

"社会正义运动是进步主义运动中群众性最强、最具人道主义色彩与宗教热情的一个组成部分。"② 所谓社会正义运动，是指各种民间团体所从事的旨在减少生活黑暗面、改善社会底层民众生活条件、保护弱者、寻求"社会与工业正义"的改革运动和社会拯救运动。社会正义运动的参加者十分广泛，其中起骨干和先锋作用的是知识界的社会工作者、神父和牧师等宗教界的低级神职人员和受过良好教育、志愿献身于人道主义事业的妇女。

进步时代成立了许多致力于社会改革的民间团体。它们之中的大多数，以解决某一特定社会问题为奋斗目标，如全国消费者联盟、全国童工委员会、妇女工会联盟、美国劳工立法协会以及主要从事社会福音运动的美国社会服务研究所，美国基督教联合会、全国天主教慈善事业大会等　也有个别关心各种社会问题的

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第76页。

② 李剑鸣：《大转折的年代——美国进步主义运动研究》，第178页。

大团体，如从事保护女工、废止童工、改进教育、保护消费者权益、保护自然资源等各种活动的妇女俱乐部总同盟等。这些改革团体一般同时在两个层面上开展活动：一方面在社会基层尽力做些救助穷困者的工作，另一方面，进行调查，揭露某一社会问题的严重性，大声疾呼，为民请命，并提出具体改革方案，敦促政府制定改革法令。在他们的不懈努力和推动之下，许多州制定了相应的法令。到 1914 年，约有 39 个州限制了女工的工时，除一州之外，所有的州都确立了对童工的最低年龄限制，不少州通过了工业事故保险法，1911 年，一些州还建立了母亲津贴制度等等。社会正义运动的成果有限，当然没有明显的现实效应，它的重要意义在于，由此产生了社会福利主义的萌芽，影响深远。

城市和各州的改革以及女权运动和社会正义运动的蓬勃开展，不可能不触动到联邦政府。这个时期两位总统在联邦一级的改革，是进步运动的重要内容之一。鉴于它具有全局性影响，我们将在下一节加以叙述。

四、进步运动的性质和特点

发生在 20 世纪初期的进步运动，其性质显然不是革命而是改良，不是要从根本上推翻资本主义制度，而是通过对上层建筑和生产关系某些环节的调整，修补已经遭到破坏的资本主义制度的藩篱。从根本上说，这场运动只是在资本主义制度内部所进行的一次广泛的自我调整和自我改善运动。有的美国学者也认为，进步派发起这场运动的动机和目标，并非要进行一场革命，“他们谋求的是改革和重建资本主义，而不是摧毁它。他们的伟大目标不是要建立一个社会主义共和国，而是建立一种将造福于全体

人民的人道的、民主的资本主义制度。"[1] 从运动所取得的成果来看，在经济上，联邦政府（包括一些州政府）制订并实行了一些限制和控制托拉斯、铁路公司和保护自然资源的立法，加强了政府对企业的管理与监督，从而多多少少抑制了托拉斯的不法行为，使得大公司与社会利益的关系有所调整。但是，这些国家干预经济的立法，丝毫没有触动资本主义制度，相反，却由于多少限制了托拉斯的恶性发展，使垄断资本有了更强的适应性。在政治上，改革派厌恶党魁制，反对政治腐败，通过市政改革和各州的改革，搞所谓"还政于民"，实现了直接预选、创制权、复决权以及民选参议员等，削弱了党魁和职业政客的作用，扩大了公民对政治生活的参与和对政府的监督，但这些改革并不是要否定美国式民主和两党制度，而是推动了美国政治的进一步民主化。其他如宪法第 19 条修正案的通过，授予妇女以选举权，不过是纠正了美国宪法存在长达一个多世纪的性别歧视错误。至于某些州和联邦政府制订的限制工时、禁止童工和某些保护妇女的立法等，也不过是资产阶级为了调整劳资关系、缓和阶级矛盾所做的微小让步而已。总之，不论从运动的目的和效果上看，进步运动都属于清除现存社会积弊的改良运动。美国学者指出："进步时代是中间阶级对镀金时代政治腐败的胜利。"[2] 理查德·霍夫斯达特在论及进步运动的基本特点时也指出："杜利先生（Mr. Dooley）是那个时代最精明的评论家之一。他远在进步运动最高潮时期，就清楚地看到了这个特点。他说：'你所听见的吵闹声可不是什么革命的礼炮，这是美国人在敲打地毯'。"[3] "美国人敲地毯"，这恐怕是对进步运动性质的一个最形象的概括。

---

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第 62 页。

② Xandra Kayden and Eddie Mahe Jr., The party Goes on, P. 37.

③ 理查德·霍夫斯达特：《改革时代》，第 16 页。杜利是美国著名讽刺作家。

20世纪初期的进步运动与发生在它之前的平民主义运动和发生它之后的罗斯福“新政”相比较，带有几个明显的特点：

其一、进步运动是在美国经济繁荣时期出现的资产阶级改良运动。“进步运动不同于新政，它不是对严重经济衰退的反映，它是在比较繁荣的时期勃兴的。”[①] 运动的主要导因是工业化和城市化以及垄断组织托拉斯的肆虐所引起的社会弊端。因而，它既不具有一个阶级反对另一个阶级的性质，也不具有挽救经济危机的性质。

其二、在参加运动的社会阶层上、改革的具体主张上以及波及的地区和范围上，都有着极大的差异性。

参加进步运动的社会阶层比迄今美国历史上任何一次改革运动都广泛。除垄断资产阶级保守派以外，美国社会各阶层几乎都自觉不自觉地参与了这场改革运动。霍夫斯达特指出：“这次运动并非是所有的社会阶层，或各社会阶层联合的集团对一个个别的阶层或群体的斗争。它实际上是一个波及广泛的、社会上大多数人都参加的、意愿良好但目标并不十分明确的自我改造运动。”[②] 由于不同阶级和阶层有着自身的利益和要求，对急待解决的社会问题的看法和态度以及改革的具体主张也有很大差别。比如，开始于19世纪末的物价上涨，依靠固定收入生活的人因身受其害而怨声载道，他们组织起来为捍卫消费者利益而斗争；农民们却因物价上升提高了农产品价格从中受益而另有所求，他们为之奋斗的主要目标是调整铁路运费、降低关税、更优惠的农业贷款以及其他经济好处。工人谋求工会起更大的作用，渴望政府制订改善工人劳动和生活条件的劳工立法；农民对此则态度漠

① 霍夫斯达特：《进步运动，1900－1915》，《美国史译丛》，中国美国史研究会出版，1985年第1期（总第7期），第4页。

② 霍夫斯达特：《改革时代》，第3页。

然。托拉斯的不法行为已使它成为众矢之的，但各阶级的托拉斯观存在很大差异。“一名商人和一名劳工领袖在反对贪污腐化的运动中可能有共同的见解，但对工会的地位则有截然相反的看法。一个小市镇的银行家和一名农场主在金融改革的某些方面可能看法一致，但对复决权和罢免权可能有完全不同的观点。两名深感苦恼的运输客户会衷心同意必须对铁路运费率采取某些措施，却会在关税问题上争吵起来。在进步运动中无疑有些人无愧于‘改革派’这一称号。他们热烈支持进步运动全盛时期所宣传的绝大部分的改革的建议。但也有只对某一方面或某一事项感兴趣的人，他们热情地推进这项或那项改革，但在其他问题上却漠不关心。”① 同样情况，进步运动在乡村里和城市中可能有着不同内容，在东北部与南部和西部可能有着相反的原则。所有这些差异性都是显而易见的。霍夫斯达特认为，夸大进步运动参加者们之间相一致的程度是“一种错误”，然而，本书作者认为，过分强调这种差异性也未必妥当。事实上，参加进步运动的不同阶层和具有不同观点和主张的人们，在一个基本点上是有共同之处的，即不是通过暴力，而是诉诸于舆论压力，迫使各级政府积极干预，进行改革，克服各种社会弊端，调整各阶级间的相互关系，进一步完善资本主义制度。恰恰是这种差异性决定了进步运动的多元性和广泛性，而恰恰是这种共同性又决定了进步运动得以汇成一股巨大的改革洪流并使之具有震撼整个社会的冲击力。

其三、运动带有多级性特点，不仅有民间的社会正义运动和女权运动等，还有政府的改革，而政府的改革又是在市、州和联邦等各级政府分别进行的。

“如果对进步派政治的历史进程作一考察，可以发现进步运动从城市开始，迅速扩展到各州，并在其后期极为有效地达到联

① 霍夫斯达特：《进步运动，1900－1915》，上引杂志，第2－3页。

邦一级。”[1] 进步运动之所以首先从城市开始，是因为城市是工商业中心，在那里工业化、城市化以及托拉斯肆虐所引起的社会矛盾和社会弊端表现得最为集中、最为严重、人们受害最深因而最具尖锐性和紧迫性。所以，早在19世纪90年代，一些大城市如纽约、芝加哥、底特律、密尔沃基等就已开始了扎扎实实的城市改革并取得了显著成效。但是，城市中的许多弊端如工商业方面的许多问题如果不制订适用于全州范围的立法是很难解决的，因而，市政改革运动自然而然地会扩及并推动各州的改革运动。而各州的改革又必然会遇到许多跨州的和全国性问题，最终就不能不诉诸联邦政府的改革。总而言之，民间的社会正义运动等为改革运动提供了雄厚的群众基础，市和州的改革对联邦政府的改革起了重大的推动作用，而联邦政府的改革反过来又大大有助于巩固州和市的改革成果。

其四、“进步主义主要是新的和年青的一代政治家的产物”，“进步派运动是由青年人领导的。”[2]

时势造英雄。19世纪晚期美国社会经济的巨大变化和尖锐复杂的社会矛盾，造就了一代年轻有为的改革家。他们较少保守思想，却深受共和党独立改革派的影响而具有改革精神；他们不屑于仰仗金钱的力量升官发财，却宁愿在改革政治经济弊端中为促进公众利益作出贡献。在进步运动中，他们或因在黑幕揭发和反叛文学运动中充当先锋和骨干深为世人敬佩，或因在社会科学的破旧立新中作出贡献而蜚声学界，或因担任市长、州长和合众国总统锐意改革、政绩卓著而青史留名。这些人都很年轻，如1900年时，罗伯特·M. 拉福莱特的年龄为45岁，伍德罗·威尔逊和路易斯·D. 布兰代斯（Louis D. Brandeis）为44岁，艾达·

① 霍夫斯达特：《进步运动，1900－1915》，上引杂志，第6页。

② 霍夫斯达特：《进步运动，1900－1915》，上引杂志，第4页。

M. 塔贝尔为43岁，西奥多·罗斯福为42岁，赫伯特·克罗利为35岁，林肯·斯蒂芬斯为34岁，而厄普顿·辛克莱只有22岁。这些年轻人都给进步运动打上了自己的印记。因此，美国学者认为，“在很多方面，进步主义体现了一个由美国杰出的年轻人领导的运动。”①

第二节　两党改革派总统的进步主义改革

一、共和党老罗斯福完善托拉斯的改革

1901年9月14日，威廉·麦金莱总统遇刺身亡，副总统西奥多·罗斯福“靠上帝”登上了总统宝座。1904年大选连任成功，他又成为“靠自己的能耐上台的总统”。

罗斯福一踏进白宫就声称：他的目标是“绝对无所中断地继续执行麦金莱总统的政策”，② 然而，后来他的行动表明，事实全非如此。麦金莱在政策主张上和实践上都没什么新建树，只是因循共和党的老传统，而罗斯福却敢于面对新世纪国家存在的新问题，顺应时代要求，大胆进行改革。

20世纪初期，托拉斯已成为美国社会各阶级的众矢之的，托拉斯问题是日益尖锐的社会矛盾的焦点，反托拉斯运动也是方兴未艾的进步运动的核心内容。罗斯福入主白宫后面临的最大的

---

① John Whiteclay Chambers Ⅱ, The Tyranny of Change: American in Progressive Era, 1900－1917, (New York, 1980), P. 138.

② Keilh I. Polakoff. Political Parties in American History, P. 280.

社会问题，恰恰也是这个托拉斯问题。因此，他的改革实践，始终是以解决托拉斯问题为中心的。

（一）罗斯福的托拉斯观：

如何认识和对待垄断组织托拉斯？美国社会各阶级因其阶级利益不同而存在着根本差异。大体说来有两种立场：一是包括中小资产阶级在内的非垄断阶级全盘否定、坚决反对托拉斯。他们因托拉斯有着明显的反社会后果并深受其害，而将其视为洪水猛兽，强烈要求制止托拉斯的发展，取缔一切已成立的托拉斯组织，恢复无限制的自由竞争。二是垄断资产阶级垒营中的绝大多数资本家及其代言人，全盘肯定并竭力颂扬托拉斯。他们以社会达尔文主义为理论武器，宣传托拉斯产生的必然性和合理性以及它给社会带来的经济利益，根本否认托拉斯有什么弊端，反对对托拉斯进行任何限制。

然而，作为在任总统的罗斯福，他的托拉斯观既不同于前者，也有别于后者。

罗斯福反对全盘否定托拉斯，肯定托拉斯的产生有其必然性，它的存在和发展具有进步性。他认为，“大企业是现代工业所造成的不可避免的产物。”[①] “大工业的成长是自然的、必然的和有益的，国家不能用立法来阻止这种成长，就象国家不能用立法来阻止密西西比河春天的洪水一样。”[②] 他指责那些鼓吹摧毁托拉斯的人是江湖骗子，甚至是国家的敌人。

罗斯福也反对全盘肯定托拉斯，承认托拉斯确有弊端，但弊端并非由托拉斯制度本身产生，而是由个别资本家的品质所决定。他主张应把大公司与垄断加以区别。托拉斯有“好”、“坏”

① 理查德·霍夫斯达塔特：《进步运动，1900－1915》，上引杂志，第82页。

② George F. Mowry, The Era of Theodore Roosevelt, (New York, 1958), P. 132.

之分，而好坏不应以公司的规模大小来划分，大公司不因其大就“坏”小公司不因其小就“好”。对于“好”的托拉斯，要给予支持和保护，对“坏”的托拉斯，要加以反对和制裁，以使其不致危害社会和人民。

如何消除托拉斯的弊端？罗斯福认为，对于那些业已引起公愤的托拉斯，进行起诉和制裁是必要的，但最有效的手段是对托拉斯进行管理和控制。由谁来管理和控制？鉴于当时的托拉斯几乎都是跨州经营，因此，单独一个州无法对托拉斯采取有效的控制措施，必须由联邦政府来承担责任，而在联邦政府三大部门中，对托拉斯的管理和控制权，应当授予行政部门，具体说来，应当授予总统。

总之，肯定托拉斯制度是罗斯福托拉斯观的前提，通过政府进行管理和控制，是罗斯福消除托拉斯弊端的主要手段，完善托拉斯制度，缓和由托拉斯的极端行为引起的社会矛盾，是罗斯福反托拉斯改革的根本目的。罗斯福任内所采取的各项反托拉斯措施，都是在这个基本思想指导下进行的。

（二）反托拉斯起诉案：

在美国历届总统之中，老罗斯福堪称敢说、敢做、敢为的总统。上任不久，他依照自己对托拉斯的既定方针，雷厉风行地实施反托拉斯改革。为了提高联邦政府和他本人在托拉斯问题上的威望，打击不法托拉斯的嚣张气焰，震动社会舆论，罗斯福决定先从与华尔街垄断巨头有直接关系的北方证券公司开刀，以期收到杀一儆百之效。

北方证券公司是由大垄断资本家摩根（John Pierpont Morgan）、希尔（James J. Hill）和哈里曼（Edward H. Harriman）集资组建的大控股公司，成立于1901年11月13日。控制着北太平洋铁路、大北铁路以及与其相联系的芝加哥、伯林顿和昆西铁路。垄断了美国西北部的铁路运输，引起了该地区农民的极大

恐慌。公司总资本达4亿美元，其中30%是水股。

为了驯服这个经济巨兽，罗斯福指示司法部长诺克斯（Philander C. Knox）对该公司进行秘密调查，收集证据。1902年2月19日，诺克斯突然宣布：他受总统指示，依据《谢尔曼反托拉斯法》已对北方证券公司起诉。这个爆炸性新闻立即引起全国轰动，华尔街目瞪口呆。老摩根遭此迅雷不及掩耳的一击，老羞成怒，跑到白宫向总统提出抗议，进而要求不经法院由政府和公司谈判“私了”，罗斯福断然拒绝。

1902年3月4日，明尼苏达州地方法院受理此案。次年4月9日，判决北方证券公司违反《谢尔曼反托拉斯法》，予以解散。垄断头子们不服，上诉最高法院。1904年3月14日，最高法院以5:4的票数裁决，维持原判，并宣布：只要证明一个联合体通过其主要活动正在限制州际或对外贸易与商务，剥夺公众从自由竞争中获得的利益，就可以对它制裁。[①] 该案以联邦政府胜诉而告终。

对北方证券公司起诉的成功，对20世纪初的反托拉斯斗争具有重要意义。

这次最高法院的判决词是对《谢尔曼反托拉斯法》的新解释，它宣告了1895年的《奈特判决案》[②] 无效，从而使《谢尔曼反托拉斯法》开始发挥限制托拉斯的法律效力。

这次起诉北方证券公司案是联邦政府第一次向胆大妄为的垄断资本家的挑战，政府的胜利打击了不法垄断资本家的嚣张气

---

① 该判决案参见 Henry S. Commerger, Documents of American History, Vol. Ⅱ, PP. 215－219.

② 《奈特判决案》(United States V. E. D. Knight Company) 宣称：控制制造业的合同、联合或秘密协定对贸易或商务是间接的，而非直接的，所以，不在谢尔曼法反对之列。参见 Henry S. Commager, ed., Documents of American History, Vol. Ⅱ, PP. 168－170.

焰。它向全国宣布：即使是盘踞华尔街的垄断巨头也不能逍遥法外。

罗斯福说："对北方证券公司起诉是我的政府的伟大成就之一。"[①] 美国财政史学家亚历山大·达纳·诺伊斯（Alexander Dana Noyes）评论说："打倒北方证券联合体是罗斯福政府在公司财政领域中最实际的成就。"[②] 这个案件的起诉和成功，显示了罗斯福敢于碰硬、毫不妥协的斗争精神，使他赢得了"托拉斯克星"的称号。从此以后，联邦政府掌握了反托拉斯的主动权，总统成为反托拉斯的领导者。

除北方证券公司案外，另一重大起诉案是美孚石油公司案。罗斯福第二任期内，联邦司法部对美孚石油公司起诉，指控它是炼油和运输行业的非法托拉斯组织。此案几经审理，直到罗斯福卸任后（1911 年），才作出判决。此案所以具有重大影响，在于最高法院在判决中提出了一个著名的"合理性原则"，即把限制竞争分为合理与不合理两类，只有那些垄断性的属于不合理的限制才是应该加以反对的。这个"合理性原则"，是罗斯福在任时提出来的，是对《谢尔曼反托拉斯法》的一项重要修改和补充。

罗斯福任内对托拉斯的起诉案共 44 起，超过其前任同类案件之总和。许多骄横的垄断头子被送上被告台，不得不接受审判。

（三）反托拉斯立法案：

罗斯福反托拉斯的改革，重点是通过立法确立国家对托拉斯的管理和监督，因此，他在办理起诉案的同时，积极为建立管理托拉斯的政府机构和制定管理托拉斯的立法而斗争。在这方面，

① Mark Sulliven, Our Times: The United States, 1900 - 1925, Ⅱ, American Finding Herself, (New York, 1927), P. 463.

② Mark Sulliven, Our Times, PP. 463 - 464.

他也取得了一系列胜利，主要有：

第一、成立公司管理局

1903年初，罗斯福建议国会通过一个建立商务和劳工部法案，该法案附有一个修正案，要求在商务和劳工部之下设立一个公司管理局，负责调查各种公司的经营行为和经营方式，并收集整理和公布有关公司的有用情报。这个议案如获通过，意味着托拉斯今后将不能保守商业秘密，而商业秘密一直被认为是美国企业界的特权，也是它们谋取非法利润的重要手段。因此，公司局修正案一提出，立即遭到垄断资本家们的群起反对。他们向国会议员施加压力，企图扼杀议案。罗斯福揭露了他们拉拢国会议员的丑行，经过一段明争暗斗，该议案终于在1903年2月10日和11日在参众两院获得通过。它规定：公司管理局“有权对从事州际和对外贸易的任何公司、股份公司和联合公司的企业组织、经营行为和经营方式进行深入调查”，“该局也有责任收集、整理、公布和提供有关公司的有用情报”。[①]

公司管理局是联邦政府专门负责执行反托拉斯法的国家机构，它的建立标志着国家直接干预经济活动的开始。

第二、《埃尔金斯反回扣法》

1903年2月19日，针对当时盛行的铁路运输回扣歪风，在罗斯福的建议下，国会通过了《埃尔金斯反回扣法》(Elkins Anti-Rebates Act)。该法的主要内容是禁止铁路公司给予大工业公司运费回扣，禁止向它们提供比竞争者更多的优惠。

第三、《赫伯恩法》

《埃尔金斯法》是联邦政府加强铁路管理的重要一步，但因该法案没有作出具体规定，故在执行中未能发挥应有的监督作用。当时，铁路的不法行为引起的社会不满已达极点，解决铁路

① Benjamin Parke De witt, The Progressive Movement, P. 49.

运费问题刻不容缓。鉴于此，从1904年起，罗斯福总统通过国情咨文、发表演讲等不同方式，极力强调加强政府对所有企业、特别是对铁路的监督和控制，要求国会授予州际商务委员会以广泛的权力，如有权规定合理的运费等。总统管理铁路的计划遭到各铁路公司和其他一些大托拉斯的坚决反对。他们指责总统的主张是"最惊人的中央集权纲领"，"企图破坏州权"、"颠覆美国传统"，"纯粹的社会主义"等等。罗斯福毫不示弱，坚决斗争，到1906年5月，国会两院先后通过了《赫伯恩法》（Hepburn Act of 1906）。该法大幅度扩大了州际商务委员会的权限。它规定：州际商务委员会的成员由5名增加到7名；其管辖范围扩大到快车公司、卧车公司、铁路侧线、支线、油管线直至桥梁和渡口；在货主提出申诉时，有权取消现行铁路运费，规定合理的运费；有权要求铁路公司公开账目，统一簿记制度；州际商务委员会的裁决只有经巡回法院和最高法院的复审才能被推翻。这些规定，标志着国家初步确立了对铁路部门进行直接干预的管理措施。有人认为，"赫伯恩法是联邦控制私人工业演进中的里程碑。"①

（四）罗斯福反托拉斯改革评价：

罗斯福反托拉斯的改革，是在20世纪初期由托拉斯的巧取豪夺而导致社会矛盾严重激化的历史背景下进行的。当时，包括非垄断的中小资产阶级在内的各阶层人民掀起的反托拉斯运动，已经严重威胁到垄断资产阶级的统治。甚至有人说："美国从未象罗斯福就任总统时那样更接近一场社会革命。"②

罗斯福反托拉斯的改革，其根本目的既不是取消托拉斯制度，也不是恢复自由竞争时代的经济秩序，"而是调整大公司与社会、政府以及企业的关系，限制公司的短视行为，维护整个企

① George E. Mowry, The Era of Theodore Roosevelt, P. 205.

② Mark Sulliven, Our Time, P. 417.

业界的利益，缓和因垄断公司制出现而造成的社会紧张。"[1] 因此，改革的性质不是改变经济基础的革命，而是完善托拉斯制度的改良。"罗斯福和'进步党人'的全部纲领、全部鼓动工作都是围绕着这一点：怎样通过……资产阶级的改良来拯救资本主义。"[2]

身为合众国总统的罗斯福，是美国资产阶级的总代表。他所进行的反托拉斯斗争，矛头不是指向垄断资产阶级，而是指向少数只顾本集团私利不惜损害资产阶级整体利益的垄断资本家。在当时垄断资产阶级营垒中，绝大多数人属于顽固坚持守旧立场的保守派，或曰极端派。他们对中小资产阶级和人民群众对托拉斯的愤懑不予理睬，对于已经兴起的反托拉斯运动采取压制态度，结果招致了垄断资产阶级与所有非垄断阶级的尖锐冲突，出现了垄断资产阶级形成后的第一次政治危机。当时，在垄断资产阶级内部，也出现了一个开明派或曰自由派。他们比保守派眼光远大，善于从资产阶级的整体利益和长远利益考虑和处理问题。罗斯福就是垄断资产阶级自由派的政治代表。所以他进行的这场反托拉斯斗争，实际上既是资产阶级的总代表反对个别垄断资本家的斗争，又是垄断资产阶级内部自由派反对保守派的斗争。

罗斯福的反托拉斯斗争通过起诉和立法等手段，制裁和抑制了托拉斯的某些极端行为，一定程度上遏制了垄断资本弊端的恶性发展，照顾了中小资产阶级的某些利益和愿望，缓和了社会矛盾，从而起到了稳定垄断资产阶级政治统治的作用。

除完善托拉斯的改革外，罗斯福在其他方面也进行了许多改良主义性质的改革，如提出了旨在改善和缓和劳、资、公众三者间关系的"公平交易"（Square Deal）的口号，制定了一些保护

---

① 李剑鸣：《大转折的年代——美国进步主义研究》，第133页。

② 《列宁全集》第18卷，第398页。

劳工和消费者利益的立法，其中比较重要的象限制铁路工人工作时间的法令，州际铁路雇员伤残赔偿法令，联邦雇员赔偿法令，在领地上保护矿工生命健康的法令以及食品检查法、纯洁食品和药物法等等。所以，有的美国学者指出：现在人们常常把福利改革与民主党人联系起来，可是很多人忘记了，“西奥多·罗斯福是宣布政府必须成为人类福利的代表人的第一个美国政治家”。[①] 罗斯福也是第一个认识到自然资源保护重要性的美国总统。在他任内，采取了许多保护自然资源和生态环境的措施。这是非常难能可贵的。

二、民主党威尔逊的“新自由”改革

1912年大选时，民主党提名改革派政治家伍德罗·威尔逊为总统候选人。他顺迎当时反特权、反垄断的社会潮流提出了“新自由”(New Freedom)[②] 的口号。威尔逊认为，垄断的产生导致了经济权力的过分集中，严重威胁了个人自由和公平的自由竞争，因此，应当提高政府的权威，加强国家干预，对大企业进行调节，限制垄断，恢复竞争。这次大选，由于共和党的分裂，民主党又提出了一个诱人的改革口号，故而威尔逊以压倒多数取胜。

威尔逊连任美国总统两届，在美国参加第一次世界大战前，他以一个改革家的魄力，大力推行“新自由”改革。

（一）改革税制，降低关税：

改革税制是威尔逊“新自由”改革的第一个课题，而首当其

① Edward W. Brooke, The Challenge of Change: Crisis in Our Two-Party System, (Boston, Toronto, 1966), P. 71.

② 1912年大选中，传记作者威廉·赫尔把威尔逊的竞选演说汇集成册，取名《新自由》。

冲的是改革关税制度，把过高的关税率降下来。

威尔逊之所以把关税改革列为其改革日程的首位，主要有两个原因：其一，发展经济的需要。早在19世纪末，美国工业总产值就已跃居世界首位，到20世纪初，它的工业发展水平和产品质量也都处于领先地位。在这种形势下降低关税税率，一方面可以打破大企业对国内市场的垄断，推动自由竞争，另一方面又可以增强本国产品的竞争能力，有利于开拓国外市场，扩大投资领域。其二，兑现诺言。低关税本是民主党的一贯主张，1912年大选时，西部农场主和广大下层群众要求改革税率的呼声很高，民主党为了拉拢选票，曾把降低关税写入自己的纲领。威尔逊上台后，首先改革关税制度，履行竞选诺言，有利于提高总统本人和民主党在选民中的威望。所以，威尔逊从就职的当天起，就积极着手准备关税改革。

1913年4月8日，威尔逊为了推进关税改革，采取了一个非同寻常的举动：召开国会特别会议，亲临国会宣读咨文，阐述修订关税税率的必要性。[①] 他强调，美国商人和制造业者必须具有高度竞争的优势，美国必须发展国际贸易，而过去的关税制度切断了美国同世界的贸易，必须进行改革。

1913年5月8日，由民主党人、众议院领袖奥斯卡·W. 安德伍德（Oscar W. Underwood）等人起草的关税修改议案提交众议院审议。由于民主党在众议院占绝对优势，法案顺利通过，但在议案送交参议院时却遇到了阻力。现行关税政策的既得利益集团纷纷派代表到华盛顿，大肆进行院外活动，妄图破坏法案通过。面对法案有可能被扼杀的紧急局面，威尔逊总统发表公开演说，揭露了院外活动分子们的阴谋，同时，配合总统的指控，拉福来特等进步派参议员着手调查院外活动的内幕。结果，在强大

① 威尔逊是自约翰·亚当斯以来亲自到国会发表咨文的第一位总统。

舆论的压力下，参议院于9月9日通过了稍加修改的《安德伍德—西蒙斯关税法》（Underwood - Simmons Tariff Act of 1913）。1913年10月3日威尔逊总统予以签署成为法律。该法大幅度、大面积地降低了关税税率，降低税率的商品多达958种，提高税率的商品只有86种，列入免税清单的商品扩大到100多种。[①] 为了弥补降低关税后国家财政受到了损失，《安德伍德—西蒙斯关税法》附有一项课征累进所得税的修正条款，[②] 规定：对年收入3000美元以上者征收所得税1%，年收入在2万美元以上50万美元以下者征收1－6%的累进所得税。

《安德伍德—西蒙斯关税法》的颁布在美国关税史上具有重要意义。它是自南北战争以来美国所执行的关税率最低的关税法案，"它不是一个自由贸易法，而是一种使美国工业与欧洲制造商展开真正竞争的尝试。"[③] 它的实施，对美国开拓国外市场，繁荣对外贸易起了积极作用。在国内也受到了社会的普遍欢迎，尤其受到农民和消费者的欢迎。

（二）改革银行制度，建立联邦储备系统：

自1863年以来，美国一直实行国民银行制度。国民银行是联邦政府授予经营银行特许权的全国性私人股份银行，每家银行在认购等于其资本数量1/3的联邦公债券后，可以发行相当于所认购公债券价值90%的钞票。这种钞票属法定货币。各银行必须保持25%的现金储备，作为发行钞票和各种存款所代表的债务的担保。国民银行制度是银行管理上一项重要改革，它在19世纪晚期曾经起过积极作用。

---

① Frederic Austin Ogg, National Progress, 1907 - 1917, (New York, 1918), P. 219.

② 1913年2月25日，宪法第16条修正案生效。该修正案授权国会征收所得税。

③ 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第144页。

但是，到20世纪初期，国民银行体制暴露出一系列弊端，越来越不能适应新形势的需要。这时，随着垄断资本的形成，金融寡头已经掌握了国家的经济命脉，垄断财团要求建立全国集中统一的金融机构，通过它控制全国的经济活动，并实行有利于垄断资本家的信贷制度。而国民银行太具分散性，既无中心银行调控，又无联邦政府的有力指导。加以国民银行的信贷和货币缺乏弹性，死板的货币供应与实际需求脱节，导致金融投机猖獗，影响经济发展。一般认为，1907年的金融恐慌，是国民银行制度直接酿成的恶果。因此，改革银行体制势在必行。

当时，在统治阶级各集团和两党内部，对于银行必须改革具有共识，但对于如何改革却存在诸多分歧。

纽约大银行家和其他一些大企业主以及他们的政治代表共和党保守派，主张建立一个由银行家控制的中央银行。民主党在银行问题上则陷于分裂。进步派反对华尔街的控制，力主建立由联邦政府控制的储备制度和货币供应；保守派既害怕华尔街的控制，又反对政府的过多干预，因而主张建立一种不受华尔街控制的由私人利益集团占有和控制的分散的储备制。

威尔逊总统上任后，首先搞关税制度改革，待取得胜利后，便集中精力积极推进银行体制改革。1913年6月23日，威尔逊再次亲临国会发表演说。提出了总统关于银行改革的基本原则：建立一种能对健全可靠的信贷作出灵活反映的富有弹性的货币体制；货币发行的控制权必须属于公众而不属于私家；银行体系应置于政府的控制之下，银行应对个人服务而不是成为他们的主宰。

受威尔逊总统的委托，众议院银行委员会主席卡特·格拉斯（Carter Glass）拟定了一个银行改革草案。围绕这个草案，国会进行了持续六个月的辩论。草案几经修改，最后由参议院银行委员会主席罗伯特·L. 欧文（Robert L. Owen）作了重大修正，

形成了一个折中性的《格拉斯—欧文法》（Glagg-Owen Act）。1913年10月和12月，国会两院分别通过了这个法案。12月22日，威尔逊总统予以签署成为法律。此即著名的《联邦储备法》（Federal Reserve Act）。

《联邦储备法》规定：建立联邦储备系统，将全国划分为十二个储备区，每区设联邦储备银行一家。各区原国民银行必须加入，其他银行自由加入，会员银行须以其资本的6%入股。联邦储备系统由财政部长和审计长及总统任命的6名委员组成的联邦储备局进行统一领导。联邦储备银行不直接办理银行业务，它是“银行家的银行”，是会员银行的代理机构，它执行中央银行的职能，还充当政府的财政代理者，执行国库职能，有权发行新的流通货币。

“联邦储备系统的创建是威尔逊第一届政府的最大成就”①联邦储备银行建立后，几乎全部克服了国民银行体制所存在的弊端，显示了它的巨大优点。它提供了能够随着商业需要而伸缩的富有弹性的货币，也使全国信贷更具灵活性，能有效地防止投机活动，因而大大促进了全国的金融稳定；改变了过去银行布点过于分散但信用资源又过分集中于少数金融中心的状况，使银行机构和通货的地理分布更加合理；它“加强了地方一级的私人控制，但这种控制又受到一定程度的公共监督和国家调节”，② 从而使新银行体制在组织和管理上与美国政府的联邦体制一致起来。联邦储备系统的建立“使美国自杰克逊以来第一次有了富有效率的银行系统”，③ 因而，它标着美国现代货币银行系统的确立。新的银行体制的推行，不仅促进了国内经济的发展，而且加

① Arthur S. Link, Woodrow Wilson and Progressive Era, 1910 - 1917, (New York, 1954), P. 53.

② 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第147页。

③ J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第一分册，第244页。

强了联邦政府的财政实力。美国历史学家称：“如果不建立这个新系统，国家就无法应付第一次世界大战的财政负担。”①

（三）反托拉斯立法：

颁布反托拉斯立法，是威尔逊“新自由”改革的第三项重要内容。

同西奥多·罗斯福一样，威尔逊也热中于反托拉斯斗争，然而，威尔逊的托拉斯观却与罗斯福大相径庭。

威尔逊认为，应把大企业与垄断组织托拉斯区分开来并加以区别对待。建筑在大规模合作基础上的大企业是现代文明发展的不可避免的产物。它们依靠优势和效率成长起来，是正常的合理的。而托拉斯则是不正常竞争的产物，是一切经济弊端的象征。据此，他公开宣称：我赞成大企业，反对托拉斯。

威尔逊认为，托拉斯不仅在经济上排斥自由竞争，而且在政治上破坏美国民主。没有自由企业，政治自由也不可能存在。国家应当通过法律，限制不正当竞争打夸垄断，捍卫自由企业，以便恢复自由竞争和杰斐逊民主传统。

威尔逊不赞成罗斯福的“新国家主义”，攻击“新国家主义”是社会主义的翻版，批评罗斯福当政时对托拉斯的管理和控制过于宽容，以致于造成了垄断组织控制政府而不是政府控制垄断组织的局面。据此，他主张必须制订更加严厉的反托拉斯立法，防止“不守规则的竞争”。

威尔逊入主白宫后，在他的第一个年度咨文中，就大力倡导强化对托拉斯的限制性立法。1914年1月20日，他又向国会提交特别咨文，要求建立一个具有比公司局权力更广泛的委员会，加强对托拉斯的监督。是年9月26日，在总统的推动下，民主党占优势的国会两院顺利通过了《联邦贸易委员会法》（Federal Trade

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第一分册，第244页。

Commission Act)，法案宣布，一切不公平竞争方式都是非法的，为了消除商务中的不公平竞争，特设立一个独立的行政机构“联邦贸易委员会”以取代公司局。委员会有权对违犯托拉斯法的个人和公司进行调查，对于发现有进行不公平竞争罪行的公司有权对之发布停业命令，如果违法企业抗拒委员会的命令，可交付法院审理。委员会保持超党派性，5名成员由总统取得参议院同意后任命，任期七年，其中来自同一政党者不得超过3人。

与罗斯福任内设立的公司局相比较，联邦贸易委员会的权力有所扩大。公司局只是一个调查机关，它无权确定哪些活动属不正当活动，也无权对公司的不正当活动采取措施，而联邦贸易委员会却有权对企业活动实行管制。该法案大大扩大了政府的管理范围，由单纯控制垄断行为扩大到了制约企业的竞争方式。

《联邦贸易委员会法》实施不久，国会又在1914年10月15日通过了《克莱顿反托拉斯法》(Clayton Anti-Truust Act)。[①] 法案规定：禁止有碍于竞争的持股行为；禁止有助于促成垄断和削弱竞争的价格差别待遇和约束性契约；禁止资本超过100万美元的公司和超过500万美元的银行之间建立连锁董事会。

《克莱顿法》是对《谢尔曼反托拉斯法》的重要补充和修正。它既强调事先的预防又重视事后的惩罚。它具体规定了何者为非法的企业行为，实际上把“合理性原则”加以具体化了。该法还纠正了《谢尔曼反托拉斯法》被用来反对劳动者结社的弊端，明确规定：确认工会不属商业范围，工人罢工及设置罢工纠察线为合法行为，禁止在劳资纠纷中滥施禁令压制罢工。这一点，较之《谢尔曼反托拉斯法》也是一大进步。美国学者指出：“《克莱顿反托拉斯法》在几个方面完善了现存的反托拉斯立法。它禁止将会起到减少竞争和有助于引起垄断的价格歧视；它禁止获得遏制

① 此法案由民主党人、众议院司法委员会主席克莱顿提出，故名。

竞争的其他公司的全部或部分股票；它禁止（除一定条件下之外）银行、运输业者和其他公司的连锁董事会。”[①] 由此可见，《克莱顿反托拉斯法》的制定，使反托拉斯制度化又向前迈出了重要一步。

综上所述，虽然威尔逊与罗斯福的托拉斯观不尽相同，但是，他领导下进行的这些反托拉斯立法活动及其成就，实际上是罗斯福反托拉斯立法的继续和进一步完善。在内容上，二者性质相同，在实施效果上，二者又是殊途同归的。同罗斯福一样，威尔逊的反托拉斯改革不是向垄断资本宣战，而是力图纠正其流弊。他大力宣传恢复自由竞争，保持公平竞争，也不是要把美国拖回自由资本主义时代，“而是在一定范围内限制垄断资本的过度剥削，在更大范围内给垄断资本以合法竞争的自由”，[②] 他俨然以中小资产阶级利益的代言人自居，其实，他的反托拉斯改革的根本着眼点，在于通过国家立法，调整自由企业与垄断公司的矛盾，为垄断资本的发展制造一个相对安定的社会环境。由此可见，在本质上，威尔逊和罗斯福一样，体现着垄断资产阶级自由派的利益。

第三节 进步运动对两党制的冲击

一、两大政党新的分化和改组

进步运动时期，“镀金时代”两大政党围绕着货币制度的争

① Frederic Austin Ogg, National Progress, PP. 234－235.

② 黄安年：《美国社会经济史论》，第329页。

论已经结束，关税之争虽仍在继续，但其势头已近尾声。这个时期由于改革已成为美国政治生活的热点问题，而各种改革要求又具有超党派性质，故而在两大政党之间，没有发生重大问题的争论，倒是在进步运动改革浪潮的冲击下，两党内部的派别结构发生了一个重大变化，即在两大政党之中各自都汇集而成了一股致力于改革的进步派政治势力，同主张维持现状、反对改革的保守派相对立、相抗衡。两党内部的这个重新分化和改组，使得这个时期的进步派与保守派具有跨党派性质，因而也使得进步运动本身，带有明显的超党派特点。

由于存在上述特点，使得各市和各州的进步派政治家，不仅需要两党进步力量的共同帮助来战胜两党保守派以取得市和州政府的控制权，而且需要两党进步力量的相互支持，克服两党保守势力的阻挠而使各项改革措施得以推行。这种情况在中西部各州表现得最为突出，如被誉为改革典范的威斯康星州的罗伯特·M. 拉福莱特，就是这样赢得州长职位并取得许多具有全国性影响的改革成果的。其他各州亦然。

在联邦一级的改革中，情况也大体相同。老罗福和伍德罗·威尔逊虽分属两大政党，但他们本身各自都是进步派的杰出代表。他们在大选中争得总统职位，不仅是他们所在的那个党战胜对手的胜利，而且是全国的进步派战胜保守派的胜利。它们在各自任内所从事的各项改革，都属于进步运动的重要组成部分，他们推行的各项改革措施之所以获得成功，也是团结党内外进步派共同战胜党内外保守派的结果。

老罗斯福任内，共和党在国会两院中均占居多数党地位。但他在推行各项改革的过程中，仍然不能不依靠两党内部的进步派的共同支持去战胜两党内部的保守派的阻挠，而且，在很多方面首先要克服本党内部保守派的阻挠。

“二十世纪初，占统治地位的共和党，是由那些公开主张慷

慨援助企业界并厌恶政府管理这种概念的人控制的。”[1] 罗斯福当政后，共和党的实际领袖是那个被称为“总统制造者”的俄亥俄州参议员马克·汉纳和罗得岛的参议员、华尔街的公开代言人纳尔逊·W. 奥尔德里奇 (Nelson W. Aldrich)。这两位共和党“老卫士派”头子联成一气控制着参议院，把它变成了“百万富翁俱乐部”和“大企业的反动盟友的巢穴”。共和党保守派还牢牢地盘踞着众议院。1902 年后，任众议院议长的也是共和党的名牌“老卫士”、人称“乔大叔”的约瑟夫·G. 坎农 (Joseph G. Cannon)。此人是“一个彻头彻尾的反动派，靠乡下人的狡诈和高压手段统治着众议院”。[2] 这位“顽固、偏狭的老蠢才”，“控制着一座运转灵便的立法磨坊，却不肯磨进步派的麦子”。[3] 罗斯福总统在推行改革的过程中，当然也得到了党内和党外日益强大起来的进步派的支持，尤其是共和党内以罗伯特·拉福莱特和乔治·W. 诺里斯 (George W. Norris)[4] 为出色领袖的改革派的大力支持。由于直到 1910 年进步运动高潮时保守派与进步派的力量对比才达到相互匹敌的程度，所以罗斯福在同保守派斗争时不得不巧用谋略。当时，“罗斯福本人是集温和的保守派与温和的进步派于一身的一个人物。”[5] 在推行改革的过程中，他采取了既要满足进步派改革要求，同时又不得罪或吓坏保守派的策略。他有意避开容易触动保守派神经的保护关税制度和货币结构等问题，作为交换，保守派则让他在其他问题上行动自由。实践证明，罗斯福所推行的以完善托拉斯为中心的各种进步主义改革之所以取得诸多成就，大都得益于这个策略的恰当运用。

---

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第 422 页。
② 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上册，第 105 页。
③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第 422 页。
④ 乔治·诺里斯 1903－1913 年任众议员，1912－1942 年任参议员。
⑤ 霍夫斯达特：《进步运动，1900－1915》，上引杂志，第 7 页。

二、共和党的分裂和进步党的产生

1912年共和党的分裂和进步党的产生是进步运动冲击两党政治的一个典型事例。

到1907年底，罗斯福本来已经控制了共和党成为党的真正领袖，但由于他决定履行他在1904年当选后曾保证不再竞选的诺言，放弃了他利用总统职位继续进行改革的机会。在选择接班人上他又犯了一个看错了人的错误。他精心挑选并在他的全力支持下当选的威廉·H. 塔夫脱（William H. Taft）总统，辜负了罗斯福的期望。虽然塔夫脱在人民的压力下不得不继续开展“反托拉斯战”，并通过了一些“进步”立法，但他的基本倾向是同国会中的保守派纳尔逊·W. 奥尔德里奇和“乔大叔”坎农之流相勾结，采取为垄断企业大开方便之门的“自由放任”政策，拒绝进行改革。塔夫脱的保守统治，不仅使他与老罗斯福反目成仇，而且激起了本党内进步派的强烈不满。尤其是1909年围绕着关税问题的大辩论，使共和党内进步派与保守派的矛盾迅速激化。

1909年3月5日，塔夫脱总统召开国会特别会议讨论关税问题。纽约州众议员塞里诺·E. 佩恩（Sereno E. Payne）提出一项大幅度降低关税的法案。该法案在众议院顺利通过，但转到参议院时却遭到保守派的强烈反对。参议员奥尔德里奇提出的近850处修正案中约有600处是提高关税的。该修正案虽遭到拉福莱特等进步派的猛烈抨击，最后仍根据这个修正案通过了所谓《佩恩—奥尔德里奇关税法》（Payne-Aldrich Tariff Act）。这个法案的通过是保守派的一个胜利，对反叛的中西部进步派则是一个公开的侮辱。塔夫脱总统不仅欣然签署这一法案，而且宣称它是“共和党迄今所通过的最好的关税法案”，从而使共和党的分裂不

可避免。

1911 年初，对塔夫脱总统的保守政策心怀不满的中西部进步派共和党人举起叛旗，成立了以拉福莱特为首的“共和党进步派全国联盟”，准备在次年的总统选举中同塔夫脱分庭抗礼。被塔夫脱的倒行逆施激怒了的罗斯福，毅然站在进步派一边。他在 1910 年发表一系列演说，倡导“新国家主义”，[①] 鼓吹激进的国家干预政策，因而博得进步派联盟的拥护。1912 年 6 月，当着共和党全国代表大会经过激烈争吵仍提名塔夫脱为总统候选人时，罗斯福派怒气冲冲地退出了大会，并于 8 月间单独开会，另起炉灶，成立了一个第三党，命名为进步党。该党以雄麋为党徽，[②] 故又称雄麋进步党（Bull Moose Progressive Party）。[③] 进步党推举罗斯福为总统候选人，制定了一个“堪称一个为当时以及后世而制定的进步派改革宪章”的纲领。[④]

1912 年大选的结果是分裂的共和党遭到失败，团结一致的民主党则把改革派伍德罗·威尔达进了白宫。美国学者指出：“选举结果的报告十分清楚地表明，这是一次改革派的胜利。塔夫脱的惨败说明了选民鄙弃固执保守的政府，而社会党候选人尤金·德布斯所取得的近一百万张选票，和‘雄麋’党在最初的试验中所取得的引人瞩目的支持均可证实人们对现状的不满。”[⑤] 这次

---

① “新国家主义”的主要内容是通过国家主义的方法，即扩大联邦政府的权力和实行国家干预等改革措施来改善资本主义民主，其总目标是实现“社会公正”，包括机会的公正，人的权利和财产权利的公正，以及财产分配的公正等。

② 在进步党代表大会上，罗斯福被提名为总统候选人后说了一句话：“我健如雄麋”，故该党以雄麋为党徽。

③ Barbara A. Bardes and others, American Government and Politics Today, P. 240.

④ 纲领的主要内容包括：实行直接预选，参议员普选产生，创制权、复决权、妇女选举权，限制法院权力，对州际公司实行国家调节和监督以及实行社会保险，限制童工、妇女最低工资标准，保护人类和自然资源等社会福利计划。

⑤ J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第一分册，第 240 页。

大选保守的塔夫脱被逐出白宫也清楚地表明：进步运动已是无法阻挡的社会潮流，反其道而行者必败。

三、两党治国政策的某些变化

进步运动时期出现的一个非常有趣的历史现象是：进步运动的“时势”，分别在两大政党内部“造就”了西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊两位改革派“英雄”。他们所进行的性质相同而又具有承续性和相互补充作用的改革，表明了两大政党治国政策已经开始发生了某些变化。这是进步运动冲击两党政治的一个最深刻的表现。

自19世纪晚期以来，代表大工商业和大金融资本家利益的共和党，一直奉行亲企业界的自由放任政策，联邦政府坚持不干预经济，甚至在垄断组织出现之后，垄断集团的横行霸道已经引起广泛的社会不满并导致社会矛盾激化时，共和党历届政府仍一味搞所谓“无为而治”。

进入20世纪以后，由各社会阶级广泛参加的、涉及领域十分广泛的进步运动兴起。人们强烈要求制止托拉斯的恶行，而要驯服这个横行全国的经济怪物，地方政权是无能为力的，必须诉诸于联邦政府进行直接干预。这种形势，迫使共和党罗斯福政府不得不改弦易辙，放弃传统的自由放任主义，实行国家干预。尽管这种干预局限于当时经济生活的热点问题上，是局部而非全局性的，但毕竟是对自由放任主义的一次挑战，是共和党治国政策的一个重大变化。罗斯福的反托拉斯改革为美国资产阶级提供了新的治国经验，即当着垄断资本主义无法靠它自身的机制来解决其发展过程中产生的各种矛盾时，必须通过国家直接干预经济的方式，不断地调整垄断资本主义生产方式内部的生产关系，否则，就会影响社会的稳定。

威尔逊的“新自由”改革，主要是在经济领域进行的。除完善托拉斯立法之外，它还把国家干预扩大到税收和金融领域。这些改革，不仅扩大了国家干预的范围，而且加大了其力度，在完善和巩固新形成的垄断资本主义统治方面，威尔逊的贡献不亚于西奥多·罗斯福。

罗斯福和威尔逊分属于共和党和民主党两个不同的政党，他们领导的社会经济改革，都属于进步主义的范畴，是在国家一级进行的进步运动。虽然改革的侧重点有所不同，但都以国家干预经济为其基本特征，都在不同程度上放弃了19世纪晚期以来两党都曾长期坚持的自由放任政策。这说明，当着资本主义的内部机制出现毛病和弊端，并由此引发社会运动从而危及到资本主义秩序的稳定时，两大资产阶级政党，尤其是它们之中的有识之士，就会改变和调整自己的政策，以维护统治阶级的根本利益。

四、总统预选制的实施

（一）总统候选人提名方式的演变：

美国总统候选人如何提名？宪法未作具体规定。1787年宪法第二条第一款，只原则上规定了正副总统的选举方法，宪法第十二条修正案又对选举程序作了补充规定，[①] 也未提及总统候选人提名问题。第一任总统乔治·华盛顿，由于他领导独立战争建树奇功，享有崇高威望，举国拥戴，无人与之匹敌，故无须提名候选人而顺利当选。华盛顿连任两届，决意不再谋求连任，1896年发表《告别词》，宣布引退。当时已形成联邦党与民主共和党的对立，双方都想通过掌握国家政权推行自己的政治主张，于

① 过去正副总统用一张选票选出，得选举人票最多者为总统，次多者为副总统。该修正案改为正副总统用两张选票分别选出。

是，开始了两个政党提名候选人竞选总统的历史。

总统候选人提名形成为制度，是两个政党为了集中本党选民意向以期保证本党候选人竞选获胜而逐步建立和健全起来的。美国总统候选人提名制度，经历了两个发展阶段：1800－1824年实行国会党团核心会议提名制；1832—今实行全国党代表大会提名制。

1800年以前，联邦党和民主共和党都各自召开过一次国会党团核心会议，但都不是为了提名总统候选人，而是为了在国会批准《杰伊条约》时挫败对方。1795年，在众议院表决《杰伊条约》前，联邦党人事先估计到投赞成票和反对票的人数几乎相等，为了争取动摇分子的支持，首创了召开国会党团核心会议共商对策这种形式，果然奏效。《杰伊条约》批准后，民主共和党企图用拒绝为其实施拨款的办法加以抵制，也于1796年召开了该党第一次核心会议。

美国历史上第一次以提名总统候选人为目的国会党团核心会议是从1800年大选开始的。大选前，民主共和党召开国会党团核心会议提名托马斯·杰斐逊为本党总统候选人。联邦党为了阻止杰斐逊当选和防止民主党激进主义获胜，也召开了国会核心会议提名本党总统候选人。[①] 这次大选，两党国会党团核心会议都是秘密举行的，以后公开举行，约定俗成，成为制度。[②] “1816年后，随着联邦党作为一个全国性政党的消失和选举中不再有党争，最初只是提名机构的核心会议实际上就变成了有选举实权的机构了。民主共和党核心会议1816年对门罗的提名，就等于是

① James Albert Woodburn, Politial Parties and Party Problems in The United States, (New York and London, 1914), PP. 240－241.

② 1800－1824年，民主共和党一直采用这种提名方式。联邦党1800年失去政权后，在国会中的势力日趋衰落，故1800年后不再使用这个制度。

他的当选。”[1]

国会核心会议提名制度在其实施的二十多年中，确实发挥了它的积极作用：第一，采用这种提名方式的目的是为了集中和统一党内意见和公众情绪，实践证明是行之有效的。1824 年前，民主共和党核心会议提出的人选，“一直是在投票站获胜的候选人”。[2] 第二，推荐候选人是为了在竞选中获胜，核心会议提名的候选人一般都有较强的竞争力，在党内和公众中享有较高威望，有较强的治国能力，所以，核心会议推荐的人，往往也是公众所信任的人，选民也就投票选举他。因此，这种方式在较大程度上能够体现选民的意向。第三，由于以上两点，做到了选票集中，从而使候选人得以获得多数票当选，不致使选举落到众议院手里。[3]

但是，这种提名方式从一开始实施起，就遭到来自各方面的批评和攻击。民主共和党内持不同意见者批评它违反民主，制造偏见，超越了国会议员的职责，甚至有人骂它是“核心会议太上皇”；联邦党人失势后，采用此种方式已无必要，更集中力量攻击它。尽管如此，在两党竞争的情况下，仍发挥了它的积极作用。

1816 年联邦党人退出政治舞台后，美国政党史进入“和谐时期”。到 20 年代，随着民主共和党内派别活动和争夺总统职位的党派竞争日益加剧，核心会议提名方式已经行不通了。“由于政治上的必要性促使核心会议出现，现在由于同样的必要性，它将被放弃。”[4] 前已述及，早在 1824 年大选前两年，就由各州分

---

① 《美国民主党史》，中译本，第 64 页。

② 《美国民主党史》，中译本，第 57 页。

③ 宪法规定，如果选举结果获过半数票者不止一人，且得票相等，或无人过半数票，都要交众议院进行投票予以裁决。

④ 《美国民主党史》中译本，第 70 页。

别提出了五个总统候选人。[1] 这些人都下定决心，准备一决雌雄。这样一种局面，就注定了即使核心会议勉强召开，它提名的候选人也不会有什么权威性。事实果然如此。核心会议虽然于1824年2月14日召开了，但许多议员抵制它拒不与会，实际到会的议员只占全部议员总数的四分之一强。结果，由于它提名的候选人威廉·H. 克劳福德没有足够的竞争力而落选。从此，核心会议被废弃，寿终正寝。

1824-1832年，是由国会核心会议提名制向全国代表大会提名制过渡时期。这个时期的候选人提名有州立法机构提名、群众会议提名、报纸预告提名和党的会议与代理人共同协商提名等多种方式。

召开全国党代表大会提名总统候选人是由反共济党首创的。1831年，反共济党在巴尔的摩召开全国代表大会，提出了党的总统候选人并通过了一个很长的纲领。这一年，辉格党也召开了本党的全国代表大会提名本党总统候选人，但未通过党的纲领。1832年，民主党也举行全国党代会，提出一个副总统候选人作为安德鲁·杰克逊谋求连任的竞选伙伴。1836年辉格党没有召开代表大会，但1840年两个大党都召开了全国代表大会。从此以后，代表大会提名制便成为各党的正式惯例沿用下来。[2]

全国党代表大会提名制比国会党团核心会议提名制是一种较民主的提名方式。它打破了总统候选人提名由少数人操纵和神密化的局面，使更多的人得以参与物色国家领导人的竞选过程，政党活动也更加公开化了。这是美国政党组织建设方面一次重要改革，是政党发展史上的一大进步。

---

① 见本书第三章第二节。

② Charles Edward Merriam and Harold Foote Gosnell, The American Party System: An Introduction to the Study of Political Parties in the Unitad States, (New York, 1940), PP. 303-304.

（二）总统预选制的实施：

从内战结束到20世纪初期是美国政治最腐败的时期。这个时期不仅“政党分赃制”盛行，令国人痛恨，尤其令人厌恶和愤慨的是，两大党内在全国各地都出现了由党魁和职业政客把持的“政党机器”（Party Machine）。他们操纵州、地方尤其是大城市的政治，贪污贿赂、任人唯亲、为所欲为。从地方各级公职人员直到正副总统的提名、竞选和选举，都成了党魁和政党机器的手中玩物，引起各党内改革派和人民群众的强烈不满。在进步运动中，改革派为了使选民对公职人员尤其是对国家最高行政首脑正、副总统的提名获得更多的发言权，打破党魁和政党机器对州党代表大会的控制，开始改革党代表的选举制度，创立了总统预选制。

（1）总统预选制的由来：

所谓总统预选制，表面上看是各党选举出席全国党代表大会代表的一种方式，即改由党内普通党员通过直接选举选出党代表，但通过这种方式选出的代表，大部分都应在投票中体现选民对总统的选择，所以，这种选举方式在很大程度上已成为某些总统候选人竞选成败的测验器，实际上已成为总统选举的预选，故而称为总统预选制。

原来出席全国党代表大会代表的产生办法没有统一规定，各州自行其是，五花八门，但主要有两种方式：一种是指定制，即由本党的领袖秘密协商选择指定；另一种是干部会议—代表大会制，即先由基层选区干部会议选派代表，再由区、县层层代表大会选出出席州代表大会的代表，再由州代表大会产生出席全国党代表大会的代表。这两种方式，都没有什么民主可言，实际上是党魁和职业政客操纵选举的寡头政治。从1836年至20世纪初，一直流行这两种方式。20世纪初，进步运动兴起后，改革派指责党魁和“既得利益集团”相勾结，操纵了美国的政治机器，提

出了一种与之对抗的代表选举方式——由普通党员直接选举出席全国党代表大会的代表。"威斯康星州是这个时代最进步的州之一"，在改革派州长罗伯特·拉福莱特的倡议下，"1903年威斯康星州第一个在全州范围实行预选"，[1] 1906年后，绝大多数州制定了直接预选法，把党代表提名掌握在普通党员选民的手里，后来，逐步成为一种风行全国的制度。[2]

(2) 总统预选的方式

总统预选的方式由各州两党组织来决定，一般某个州的预选方式，反映了该州所处的政治环境。最常见的预选方式有以下三种：

第一、关门预选（The Closed Primary，也称约束性预选）：

这是一种严格的政党预选。其特点是，对选民、代表大会代表和总统候选人有一定的约束性。它规定：参加预选的选民必须进行党员登记，预选只允许本党选民参加，一旦登记为本党选民，必须投本党候选人的票；当选的代表大会的代表必须受选民意向的约束，即必须投本党总统候选人的票；谋求总统候选人提名的人，必须属于本党党员。

第二、开门预选（The Open Primary，也称跨党预选）：

这是一种不严格的政党预选。其特点是，争取总统候选人提名的人必须是本党党员，但参加预选的选民在登记时不必表明党派意向，也可以跨党自由投票。

第三、无党派预选（Nonpartisan Primary）：

这是一种不受党派约束的预选。这种方式选民不必进行党员登记，投票时也不受党派限制，可以任意进行投票。

---

① Xandra Kayden amd Eddie Mahe, Jr., The Party Goes On, P. 39.

② Richard L. McCormick, The Party Period and Public Policy: American Polities From the Age of Jackson to the Progressive Era, (New York, Oxford, 1986), P. 277.

除总统预选之外，在国会议员和地方官员的预选中，还有少数州采用其他方式，如：

“交叉备案预选”（The Cross－Filing Primary）。这种方式允许一个候选人在一个政党以上的预选中备案参加预选。假如这个人在民主党和共和党的预选中都备案参选并都获胜利，那末，他在两大党的普通选举中就没有对手了，因而，有把握取得胜利。直到1960年，加利福尼亚州一直采用此种方式。其他如纽约州也采行此方式。

“大开门预选”（The Wide－Open Primary），也称“一揽子投票预选”（Blanket Primary）或“自由爱好预选”（Free Love Primary）：在这种方式下，选民可以得到一个印有两大政党各种官员所有候选人的一览表，选民可以参加两个党的预选，他既可以投民主党一种官员的票，又可以投共和党的另一种官员的票。这种方式只有华盛顿州、阿拉斯加州和路易斯安那州采用。

“决赛式预选”（Runoff Primary）：南部的十个州（加上俄克拉何马州）实行这种方式，在预选开始几周后，在两个得票最高的候选人之间进行决赛，得多数选票者获胜。[①]

（3）总统预选制的影响：

总统预选制是美国总统选举史上最有效的一种提名方式。它允许“新鲜血液”流入总统竞选过程，给每个可望当上总统的人以平等机会；它吸收了更多的选民参与提名过程，较之指定制和干部会议—代表大会制更多地体现了选民意愿，因而，比以前的方式更民主些，是一个历史的进步。同时，预选制的实行，改变了原来全国代表大会的主要职能。原来总统候选人在全国党代表

---

① Alan R. Gitelson, M. Margaret Conway and Frank B. Feigert, American Political Parties: Stability and Change, (Boston, 1984), PP. 177－179. Robert J. Huckshorn, Political Parties in American, PP. 97－100.

大会上产生，但实行预选制后，在全国代表大会之前，所有争取提名的对手早已在各州亮相，进行过长时间的、激烈角逐，谁胜谁负已见分晓。在预选中获胜的争取提名者，代表大会只能认可批准，而不能改变。这样，代表大会的职能和作用就发生了根本变化，实际上已变成履行公式的橡皮图章和表决机器，而不是以前对总统候选人提名操最高决定权的机构了。这对于削弱或避免党魁、职业政客利用政党机器操纵选举起了重要作用。所以，总统预选制的实施和推广，也是进步运动政治改革的一个显著成果，有的美国学者将其称为“美国历史上最激进的政党改革”。①

① Austin Ranney, Curing the Mischiefs - Party Reform in America, (Berkley, 1975), P. 121.

第十一章　共和党的保守主义统治（1921－1933年）

第一节　哈定和柯立芝的无为而治

一、哈定的"恢复常态"

1920年大选，共和党击败民主党重返白宫，从此又开始了一个共和党连续执政时期（1921－1933）。在此期间，共和党的三位保守分子沃伦·哈定（Warren G. Harding）、卡尔文·柯立芝（Calvin J. Coolidge）和赫伯特·胡佛（Herbert C. Hoover）先后担任美国总统。在国会两院，除第72届国会（1932－1933）的众议院之外，共和党一直占据多数党地位。"第一次世界大战后的十年，也正如南北战争以后那十年一样，是以保守主义在政治和社会哲学中占上风为特色的。"[①] 这个时期的共和党，迎合大

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第538页。

公司和大垄断资本家的意愿，经济上奉行自由放任主义，推行保守主义的治国政策。

自由放任主义曾经是“镀金时代”美国两大政党共同执行的传统政策。那个时候，历届总统无一例外地奉行无为而治的保守哲学。20世纪初进步运动时期，由于受到改革浪潮的冲击，迫使两大政党的某些当权者（如西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊）不得不放弃放任政策，推行了一些以国家干预经济为特征的社会经济改革。然而，本世纪20年代的共和党政府，却又倒退一步，重新拣起自由放任主义并将其视为治国良策。20年代后相继执政的共和党总统哈定和柯立芝，都是放任主义的坚定信奉者和执行者，他们都标榜实行“无为而治”。“哈定和柯立芝的性格差别很大，然而，他们却具有相似的社会经济观点。他们认为，政府应当鼓励商业企业。这就意味着，政府在商人需要行动自由的范围内实行不干涉政策，而在他们需要帮助的范围内则实行干涉政策。……另一方面，两位总统都把对其他行业集团利益的干涉看成是在社会上不合需要的，在财政金融上是不负责任的，在道德上是错误的。”[①] 其实，这个时期的共和党政府决非“无为”。他们所说的“无为”，只是意味着停止进步运动时期老罗斯福和威尔逊所实行的国家对垄断资本的限制和干预。而在同时，联邦政府推行一些保守政策，尽可能为垄断资本的发展和攫取高额利润提供一些有利的外部条件。这些保守政策最重要的几项是：不干涉私人企业、保护关税、降低税收和联邦政府节约开支等。

1920年大选，共和党选择沃伦·G. 哈定为总统候选人。哈定是一个“彻头彻尾十分平庸的人”，但在政治上，他却是一个

① Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century: A History of the United States, Since the 1890s, Second Edition, (New York, Toronto, 1979), P. 133.

共和党老卫士们所喜欢的忠诚党徒，一个自由放任主义的忠实信徒。早在 1920 年 5 月，他在对一个波士顿读者的谈话中，就用简明的语言表达了他的政治哲学。他宣称：当前国家所需要的“不是英雄主义，而是调养创伤，不是灵丹妙药，而是正常状态，不是革命，而是复兴，不是煽动，而是调整，不是外科手术，而是平静，不是戏剧性，而是平心静气，不是实验，而是平衡，不是沉湎于国际理想，而是维持优胜的国际地位”① 在竞选中，他提出的政治口号就叫做“恢复常态”（Back to Normalcy）。②。所谓“恢复常态”，按照哈定的解释，就是希望“国家回到战前时代”③，就是取消威尔逊政府一战时期实行的内外政策，放弃国家干预，实行自由放任主义。哈定还明确保证：如果他上台执政，将遵照“在商业中少一些政治，在政治中多一些商业”的原则治理国家。哈定竞选获胜入主白宫后，忠诚地履行了他的诺言。

为了使“政治中多一些商业”，哈定就职后解散了前任政府在一战时设立的各种机构和委员会，组建了一个具有浓厚商业色彩的内阁。国务卿查尔斯·休斯（Charles E Hughes）是美孚石油公司代理人；财政部长安德鲁·梅隆（Anerew W. Mellon）是铝业托拉斯老板；与杜邦家族齐名的超级富豪、商业部长赫伯特·胡佛本人就是大资本家，且与摩根电业托拉斯有密切联系；内政部长艾伯特·福尔（Albert B. Fall）又与石油大王洛克菲勒和银行家道奇过从甚密。象过去的麦金莱内阁一样，哈定的“朴克内

① Keith I. Polakoff, Political Parties in American History, P. 302.

② Arthur N. Holcombe, The Political Parties of To-Day: A Study in Republican and Democratic Politics, (New York and London, 1924), P. 304. 霍尔库姆写道：“‘恢复常态’的确是对当时整个政治场面的一个极好描绘。”

③ Harold U. Frulkner, American Political and Social History, P. 867.

阁"[1] 也是一个"百万富翁俱乐部"。当时，新兴的汽车、石油工业发展迅速，势力猛增，哈定政府的组成及其政策，明显地代表着这些新兴工业部门垄断资本家的利益。

为了使"政治中多一些商业"，哈定政府在税收制度方面为垄断资本家提供照顾和优惠。

哈定上台的第一个年头，就废除了威尔逊政府时期的低关税政策，恢复了共和党一贯主张的保护关税政策。1921 年 5 月，在总统的授意下国会通过了《紧急关税法》(Emergency Tarriff of 1921)，该法案对工业品实行最高额进口关税率，对农产品小麦、玉米、食糖、羊毛和肉类也征收高额关税。1922 年 9 月，又在《紧急关税法》基础上，通过了《福得尼—麦坎伯关税法》(Fordney-McCumber Tarrif Act of 1922)。该法案授权总统可根据关税委员会的建议视国际上物价的升降在 50% 的范围内调整关税税率。法案把进口商品的进口税率提高到创记录的水平。从 1922 - 1929 年，哈定和柯立芝任职期间共调整关税率 37 次，其中有 32 次是提高税率。

哈定政府的财政政策，完全依照亿万富翁、财政部长梅隆的计划行事。这位财政部长认为："政府不过是一个企业，能够而且必须按照企业原则进行管理。"[2] 他的信条是：只有当有钱人希望出现繁荣时，繁荣才可能到来。为了实行所谓"按照企业原则管理政府"，他大力倡导减税，尤其致力于对富人减税。他的逻辑是：减税可以增加工业企业的资本，刺激企业扩大生产，扩大就业机会。向富人征税会阻碍投资，从而延缓经济的发展，而富人免税利润的一部分最终会以薪水和工资的形式流入中下层收

① 哈定内阁有"朴克内阁"之称，因哈定每周要与他的阁员举行两次仆克比赛。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第一分册，第 306 - 307 页。

入者的腰包。梅隆在 1921－1933 年的三届共和党政府中一直任财政部长。在此十二年内，他一直推行施惠于富人的减税计划。1921 年，他促使国会通过了减税法案，决定削减所得税和过分利得税。所得税实行高收入者递减的办法征收，如每年收入在 100 万美元以上的所得税率由 65%降为 50%。据统计，1922 年，由于降低了税率，使年收入在 30 万美元以上的资本家所缴所得税总额降到了 3.66 亿美元（1916 年未实行战时税法前该项税款已达 10 亿美元）。由于废除了 1917 年的过分利得税法，大公司每年少纳税款额达 15 亿美元。此外，政府还以某大公司申请某些征税“不适宜”为借口，退还了“大资本家已缴纳的税款 30 多亿美元，其中退还摩根财团的美国钢铁公司 9600 万美元，退还梅隆家族所属公司 1400 万美元。[①] 由于梅隆在税收政策上对垄断资本家竭诚照顾，他被富豪们誉为“汉密尔顿以来最伟大的财政部长”。

在大幅度减税的同时，哈定政府千方百计压缩政府开支。1922 年财政年度，虽然因实行 1921 年的减税措施政府财政收入明显减少，但仍有结余 3.1 亿美元，而且，国债总额也减少了近 20 亿美元。出于节约目的，哈定总统还否决了 1922 年关于退伍军人补助金的提案。

为了“使商业中少一些政治”，哈定政府对大企业大公司完全采取放任政策，宣布联邦政府不干涉私人企业，不再过问企业的合并、组合和发行股票等，也不采用规定物价和制订条例干涉和限制企业的经济活动。对于进步运动时期老罗斯福和威尔逊政府制定的干预经济的立法，哈定政府则采用阳奉阴违、架空其管理机构等手段使其归于无效。

---

① 黄绍湘：《美国通史简编》，第 487 页。

二、柯立芝的无为而治

1923年8月2日，哈定总统任期未满暴卒，副总统卡尔文·柯立芝继任美国第三十任总统。1924年大选，柯立芝又击败陷于分裂的民主党候选人正式当选继续执政四年。柯立芝本是一个平庸无才、满足现状和十分缺乏想象力的总统。“最足以说明柯立芝的特点的是，人们是因为他爱行使否决权和一直沉默寡言才记得他的。”①

与他的前任相比，柯立芝是一位更典型的自由放任主义者。“他只相信既成的现状，对于西奥多·罗斯福那个时代以来的整个进步运动，他一直抱着冷潮式的不信任态度。其结果是‘沉默的卡尔’虽缺少他的前任所缺少的诚直德行，他的执政却甚至比哈定还更全面地代表着恢复‘常态’。”②

柯立芝顽固地坚持无为而治。他认为，无为而治的政府是美国最好的政府，“即使联邦政府不再存在，在相当长的时间内，普通老百姓也不会觉察到有什么两样。”③ 他恪守的信条是“事物正在进行，好办法就是不去管他”，他强调“美国是一个商业国家，它需要一个商业政府。”④ 而对于工商企业，他认为对它们放手不管是美国“最基本的原则”，他反对用政治冲击经济，反对联邦政府对经济事物的任何干预措施。他说，“白宫是最不适宜于处理国内经济问题的地方。”他认为政府也不要去反对和限制托拉斯，因为那样做是对个人财产的侵犯。基于这种保守哲学，柯立芝政府照例执行不干预经济活动的放任政策。

---

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第545页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第545－546页。

③ J. 布卢姆：《美国的历程》，下册，第一分册，第316页。

④ Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 133.

在关税政策上，柯立芝政府仍然坚持哈定任内制订的《福特尼—麦坎伯关税法》，以保护性高额进口税率为资本家谋取好处。在每个年度的国情咨文中，他都不会忘记肯定保护主义者的原则。在国内税收政策上，仍然执行财政部长梅隆的偏袒富人的减税政策。柯立芝认为，贫穷是罪恶的报应，政府不应当向高尚的富人征税，以援助卑贱的穷人。在他任内，联邦政府不顾代表中下层阶级利益的进步派和民主党人的反对，在1924年和1926年两次通过税收法，大大降低了所得税和遗产税，废除了赠予税和在第一次世界大战期间实行的大部分消费税。例如1924年税法将累进所得税由1921年的50%降至40%，1926年税法又降到20%。同哈定政府一样，柯立芝坚持节约原则，尽力压缩行政开支。他对任何社会福利不感兴趣，反对会使联邦政府增加支出的任何计划，其中包括公共建设计划。他常常以总统的否决权为武器来维护他的节约原则。1924年春，他断然否决了要求给退伍军人发放退役费的议案（后来国会驳回了他的否决），接着，他又否决了准予增加历次战争中的退役军人退休金的议案。对于长期存在的农业危机，柯立芝宁愿听之任之，而不肯采取任何救助办法。1926－1928年，他借口由政府收购剩余农产品转销国外会刺激生产过剩，两次否决了农场救济法。柯立芝任职期间，尽管他多次削减税收，但由于缩减开支，国家的债务却几乎下降了1/4。这些措施，无一不受到资本家的欢迎。

总之，一方面“放任”垄断资本家们去“自由”地“赚钱”，一方面又通过实行减税政策等为他们“省钱”，使联邦政府充当大企业的婢女和大富翁的奴仆，这就是柯立芝“无为而治”的真谛。

第二节 胡佛任内，自由放任主义的破产

一、大难临头，危而不急

1928年大选，以“繁荣之党”自夸的共和党取得压倒多数胜利继续执政。赫伯特·胡佛在“柯立芝繁荣”的顶峰时期入主白宫。

胡佛曾在哈定和柯立芝政府中连任商业部长达八年之久，是20年代共和党政府自由放任主义政策的主要创意者和执行者之一。竞选期间，他曾洋洋自得地夸下海口：如果他当选，“要让每个菜锅里都有一只鸡，每个车库里都有一辆车。”他还明确表示，为了保证美国经济的持续繁荣，他将“继续执行过去八年的政策”。所谓“过去八年的政策”，就是自由放任政策，就是放任资本家自由“赚钱”和联邦政府为他们尽量“省钱”的政策。胡佛上任后，仍然坚持减少政府开支、维护金本位制、保持预算平衡和反对国家强化对经济事物的干预等项政策。他让梅隆继续留任财政部长，对梅隆的减税和削减政府开支的财政计划十分赞赏。为了表示对财政部“节约”活动的支持，他上任后不到一个月，就把白宫马厩里的马赠送给了美国陆军。

然而，出乎胡佛的预料，就在他就任总统后的第七个月内，一场空前的经济大危机爆发了。1929年10月29日，突然发生了灾难性的股票市场大崩溃（被称为“黑色星期四”（Black Thursday））。这一天的疯狂交易，以16，410，030股的最高记录而收盘。据《纽约时报》统计，880种股票价格平均猛跌

40%，损失超过80亿美元，大约与美国第一次世界大战期间所花的战费一样多。股市“大雪崩”立即使金融市场全面瓦解，大批银行倒闭，成千上万的投资者倾家荡产。由股票市场崩溃诱发而起的危机，迅即以不可阻挡之势蔓延到各行各业，导致了一场全国性的经济大危机。从1929－1933年，有10500家银行破产，国民生产总值下降31.5%，工业生产指数下降39%，企业倒闭13万家以上。由于国内危机与整个资本主义世界的经济危机交织在一起，美国的对外贸易和资本输出也大幅度下降，到1932年，进出口贸易额下降了70%，对外投资几乎完全停止。在工商业和金融危机的冲击下，早已出现的农业危机更加严重，农产品价值指数从100猛降为44，农民收入下降57%。危机把劳动人民推进了灾难的深渊。到1933年，全国有1700万失业工人被抛到街头，失业率高达24.9%，创历史最高记录。饥饿的人群和流浪的难童遍布全国各地，不论城市和乡村，到处可见面黄肌瘦、行乞觅食的难民。这次经济大危机波及范围之广、历时之长、破坏性之大是美国历史上任何一次经济危机都不可比拟的。这场危机来势凶猛，荡涤全国，而且愈演愈烈，各种经济活动几乎完全陷于瘫痪状态，国民经济濒临崩溃的边缘。令人绝望的经济大崩溃同时孕育着危险的政治危机，当时甚至“有人在谈论暴力和革命”。①

在这场空前的经济大危机爆发后相当长的一段时间内，胡佛总统一直采取不承认主义和鸵岛政策。他认为，纽约证券市场崩溃引起的金融危机，同1907、1913和1920年等过去各次小规模危机一样，是一种暂时现象，很快就将过去。因此，他把这次危机称之为“萧条”，“因为它看上去不象‘恐慌’和‘危机’那么

① Daniel Snowman, America Since, 1920, (London, 1978), P. 37.

吓人。"[①] 他坚持认为，危机只是一种"心理现象"，并非美国制度和美国经济出了什么毛病。他对大萧条的解释很简单：认为"美国制度"是基本健康的，只是由于偶然的和意外的影响才带来了暂时的灾难，它主要来自国外。虽然他承认萧条已经侵入国内的某些领域，但又强调说，"如果外部投机是它的唯一根源，那末大萧条将很容易被克服。"据此，他向全国保证，"危机将在60天内被克服。"[②] 一直到大萧条最惨的1932年，经济一直在螺旋式下降，饥饿现象最严重的时候，胡佛仍然认为问题出在心理上，说什么"国家需要笑话去洗刷萧条"，[③] 只要喜剧演员多向人们说笑话，就可以解决饥寒问题。千百万人吃草根野菜充饥，饿死人的事例时有发生，胡佛视而不见，却对记者说："并没有谁真正挨饿。拿那些流浪汉来说，他们吃的就比过去什么时候都好。纽约有一个流浪汉，一天吃了十顿饭。"[④]

当然，胡佛懂得，单凭他这种危而不急、盲目乐观的态度毕竟难以稳定人心。经济形势的日益严峻，迫使他不得不采取措施对付危机。

胡佛政府的反危行动，大体可以划分为两个阶段：1929年11月－1931年10月为第一阶段，1931年10月－1932年11月为第二阶段。

二、基于自愿原则的反危机措施

胡佛反危机政策的核心是坚持自愿原则，他在第一阶段采取

① 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，商务印书馆，1978年版，第34、36页。

② Richard Hofstadter, The American Political Tradition and The Men Who Made It, PP. 300－301.

③ 詹姆士·戴维·巴伯：《总统的性格》，四川人民出版社，1992年版，第28页。

④ 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第36页。

的局部反危机措施，都是以这个原则为前提的。1930 年 12 月 19 日胡佛对国会说："经济萧条不能靠立法行为和行政表态来医治，经济创伤必须由经济躯体——生产者和消费者的基层单位的行为来治愈。合作行动可以更有效地加快康复过程。……政府最大的贡献在于鼓励这些社团的自愿合作。"①

根据这个原则，在工业方面，胡佛主要指望通过企业主与政府的合作和劳资双方的合作维持工业的稳定。从 1929 年 11 月 19 日起，他召开了一系列由企业界人士和劳工领袖参加的白宫会议，劝说工商界雇主们维持生产和现行工资，同时要求劳工界领袖放弃增加工资的要求。在最初几个月，雇主们勉强维持了生产和工资，但由于全凭自愿，半年之后，随着危机的进一步恶化，他们出于利润考虑，就违背诺言，纷纷缩减生产、削减工资，辞退工人。结果，胡佛的希望落了空。

失业救济问题是国家面临的一个最严重的问题。"无可计数的可怕的失业者和无家可归者，……是美国面临的比过剩农产品更为恼人的一种剩余'商品'。"② 对于这个紧迫问题，胡佛政府不予重视，没有制订出一个救济失业者的计划，仍顽固地坚持自愿原则。胡佛一再申明：失业救济问题应当通过私人慈善机构和地方政府的自愿合作来解决，反对由联邦政府直接拨款发放救济金，如果由联邦政府承担失业救济责任，"就不仅危害了美国人民生活中极其宝贵的品质，而且打击了自治的基础。"③ 随着失业大军的迅速扩大和饥饿现象的广为蔓延，来自各方面的抱怨和批评不断高涨，胡拂仍不为所动，我行我素。国会多次呈交给总

① James L. Sundquist, Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States, (Washington, D. C. 1973), P. 185.

② 拉尔夫·德·贝茨：《美国史：1933－1973》，上卷，人民出版社，1984 年版，第 37 页。

③ 德怀特·L. 杜蒙德：《现代美国》，商务印书馆，1984 年版，第 488 页。

统的救济法案，均一一遭到否决。他对国会说："我坚决反对任何直接或间接的政府救济金。我国人民正在按照美国方式对付贫困。"[1] 为了应付公众舆论，胡佛在 1930 年 10 月建立了一个失业救济委员会，根据自愿原则，吁请地方政府和私人机构加倍努力进行救济。联邦失业救济委员会是个有名无实的机构，它既无权又无钱，仅仅做些帮助筹集资金的工作，实际从事救济工作的仍然是地方政府和慈善团体，而这些机构资金严重缺乏，虽尽了最大努力，毕竟无力承担大规模救济任务。

扩大公私建筑工程被胡佛称之为争取经济稳定的"最重要办法"。然而，胡佛在这方面所坚持的照例也是自愿原则，他所强调的重点，主要是劝告各州、市政府和私人建筑企业扩大投资，对联邦政府的公共工程开支，则竭力控制在最低限度。1930 年 12 月，胡佛向国会提出一项计划，要求增加公共工程拨款，并呼吁各级地方政府和私营企业与政府合作，扩大建筑投资。但是，由于全凭自愿，虽然 1930 年联邦和各级政府公共工程拨款较上年增加了约 3 亿美元，而私人公司建筑费却下降了 20 多亿美元，1931 年又下降了 20 亿美元。鉴于各级地方政府肩负着失业救济等沉重负担，财源近于枯竭，已拿不出更多钱来去兴办公共工程，人们强烈要求联邦政府实施大规模公共工程。在第 71 届国会上，民主党与共和党内的自由派议员敦促胡佛总统放弃自愿合作政策，要求联邦直接拨款，实施开发和改造田纳西河流计划，兴办马瑟尔肖斯水电枢纽约等大规模公共工程。对于这类议案，胡佛均因担心会破坏预算平衡而断然予以否决。他一再强调，"繁荣不能靠进攻国库来恢复"，由联邦政府直接经营大规模公共工程"是一种倒退。"

危机爆发两年多来，金融危机日甚一日，由于不肯超越自愿

① 詹姆斯·戴维·巴伯：《总统的性格》，第 31 页。

原则，胡佛对此始终束手无策。1931年10月，他召集纽约30位大银行家和大保险公司总经理举行秘密会议，敦促他们自愿联合起来进行自救，成立一个全国信贷公司，由私人银行设立拥有5亿美元的紧急信贷备用金，并说服保险公司不采取取消抵押品赎回权的措施。由于银行家们阳奉阴违，消极抵制，全国信贷公司很快就瓦解了。

三、勉强采取的联邦直接干预

1931年10月－1932年11月是胡佛反危机的第二阶段。1931年夏，由于欧洲金融危机和经济危机的冲击和影响，使得美国的大萧条进入了更加惨重的阶段。鉴于第一阶段完全根据自愿原则所实施的各项政策收效甚微，最后均归失败，胡佛面对更加严峻的经济形势，不得不改弦易辙，勉强采取了一些联邦直接干预经济的政策。

胡佛第二阶段的反危机政策，把重点转向稳定银行体系，健全政府财政和刺激私人投资方面。

1931年12月初，胡佛将一套联邦直接干预经济的复兴计划大纲提交给国会审议。这套计划的主要内容是成立一个由联邦政府直接领导的全国性金融机构——复兴金融公司（Reconstruction Finance Corporation）。1932年1月，复兴金融公司获国会批准正式成立。它拥有资金5亿美元，并有权借贷相当于资金三倍的15亿美元的免税证券。公司的任务是向那些濒于破产的银行、保险公司和铁路公司等金融机构提供贷款，通过调节和扩大信贷，阻止金融危机的进一步恶化。此外，复兴金融公司还可通过农业部向农业贷款，通过汇票方式向工业贷款。1932年7月21日，国会又通过一个紧急救济与建设工程法，将复兴金融公司的资金总额增加到38亿美元，并扩大贷款范围，规定其中15亿美

元可用于向自负盈亏的公共工程贷款以增加就业人数，3亿美元可贷款给各州、市用于失业救济。7月22日，又通过了住宅贷款银行法，建立了一个住宅贷款银行系统，对那些握有房产低押的建筑与贷款公司、储备银行和保险公司给予贴现，以便促进建设，扩大就业。

然而，胡佛采取的这些联邦直接干预经济的措施，同样没有达到其预期效果，原因是：复兴金融公司把贷款总额的80%贷给了银行、保险公司和铁路公司。而贷给各州用于失业救济的资金却微乎其微，直到1932年底，应贷给各州的3亿美元只有3千万美元交给了各州。实际上，复兴金融公司只是一个"大企业救济所"。[1] 它不断地向大银行、大企业发放贷款，而那些大银行和大公司面对生产极度过剩的严峻现实，都拒绝借入贷出，不肯将所借款项用于生产投资和扩大就业。美国史学家指出："他的复兴计划的实质是拿出千百万美元来救济许多公司免于破产，而这些公司却已经把几百万人赶出去挨饿，等到重新雇用他们可以赚钱的时候才愿意重新雇用。"[2] 由此可见，胡佛政府通过复兴金融公司所实行的联邦干预经济的措施，仍然是以自愿原则为基础的，所以它并未起到阻止萧条继续恶化的作用。其次，胡佛顽固地坚持金本位制。考虑到恢复银行体系的信用需要联邦政府健全财政的支持，他在1931年12月的预算咨文中建议大幅度增税和紧缩政府开支。[3] 1932年6月，决定将税率提高到美国历史上和平时期创记录的水平。可见，胡佛所推行的乃是一个在维持金本位的前提下，"主要用增加纳税者负担去喂饱饿狼似的大银行、大公司的复兴计划。"[4] 大危机时期采用这种挖肉补疮的办

---

① 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第63页。

② 德怀特·L. 杜蒙德：《现代美国》，第488－489页。

③ 1932年7月15日，胡佛宣布将自己的工资削减20%。

④ 刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版社，1987年版，第59页。

法，只能给整个经济带来不利影响。

四、自由放任主义的破产

危机暴发三年多来，胡佛所采取的反危机措施都失败了。到1932年末，每一项统计指标的恶化程度都令人吃惊。从1929－1933年，国民生产总值从1040亿美元降到了740亿美元，国民收入从880亿美元降到了440亿美元。几乎每天都有很多银行破产：1930年有1350家银行关门，胡佛任期的后两年，又分别有2293和1453家银行停业。失业人数有增无减，平均每周至少有75，000个工人丢掉了他们的职业[①] 胡佛反危机的失败，注定会断送他的政治生涯。

1932年大选年，当时公众情绪已陷于极度沮丧，“人们满复牢骚地怀疑：世界上这个最富裕的国家，怎么会对它的人民在垃圾堆寻找残羹剩饭或者粮食近在咫尺而挨饿的情景无动于衷。”[②] 胡佛面对危机表现无能，使他的声望一落千丈，被人们称为“饥饿总统”。他的名字已成为公众的笑柄，并和种种人间不幸联系在一起，“胡佛这个词成了痛苦和灾难的同义语。”[③] 人们把灾民们用破铁罐、纸板和粗麻布搭起来的棚户叫“胡佛村”，失业者手里提着装破烂的口袋叫“胡佛袋”；在公园长凳上躺着过夜的人用来裹身取暖的报纸叫“胡佛毯”；乡下的贫民把破汽车的前半部锯掉，套上骨瘦如柴的骡子，叫“胡佛车”；一文钱也没有的衣袋翻过来，叫“胡佛旗”；被饥饿的农民抓来吃掉的野兔，叫“胡佛猪”，等等。[④] 1932年，“很多人把胡佛断然拒绝面对现

---

① Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Centary, P. 172.

② 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第28页。

③ Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 170.

④ 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第30－31页。

实看做是一个全国性丑闻。"[①] 尽管1932年大选时共和党仍提名胡佛为总统候选人，但是，这位把国家由"大富翁"变成"穷小子"的"饥饿总统"已经威信扫地，失去了公众的信任。人们渴望白宫换马，另请高明，拯救国家。而民主党推出的总统候选人富兰克林·D. 罗斯福（Franklin D. Roosevelt）则是个享有盛名的改革家。他在竞选期间大力鼓吹变革，发誓上台后要实行"新政"，因而大得人心。当时在人们的心目中，"罗斯福是民主党能够吸引选民的一切优点的化身，而胡佛则是共和党使选民恼火的一切错误缺点的化身。"[②] 选举结果，胡佛终以59对472张选举人票的绝对劣势惨败于罗斯福。[③] 就这样，"在第四个隆冬季节，正当耐心全被磨光之际，美国公民投票送走了老的当权派，迎来了新的继承人。"[④] 对于胡佛来说，具有讽刺意味的是，"他进入白宫时所得到的群众赞许，是很少总统曾经享受过的，可是另一方面，他离开白宫时所遭到的人们的鄙弃，也是很少总统遭到过的。"[⑤]

胡佛的失败中止了共和党十二年的保守主义统治。1932年选举，共和党不仅失去了总统职位，而且失去了它在国会两院的多数党地位。这次大选，共和党既拿不出一个可行的纲领来对付萧条，又推不出比胡佛更高明的能够领导国家度过难关的总统候选人，这证明这个老大党已经没有能力治理国家，人们只能期望另一个大党出山，力挽狂澜。有人说，"1932年的民主党无论是

---

① Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 170.

② 《美国共和党史》，中译本，第310页。

③ 罗斯福得选民票22，809，238张，占57.4%，胡佛得选民票15，758，901张，占39.7%。David C. Whitney, American President, P. 456.

④ 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第39页。

⑤ 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，中册，第19页。

提名哪一位候选人，他都一定能够击败胡佛。”① 这个评论绝非夸张之词。美国学者指出：“哈定—柯立芝—胡佛三个政府在美国史上构成了一个时代。这个时代随着伟大的改革运动的急剧崩溃而开始，并且在幻灭和绝望中告终。”②

胡佛反危机的失败，宣告了传统的经济学理论自由放任主义的彻底破产。20年代执政的三位共和党总统，都是自由放任主义政策的推行者。胡佛为对付经济危机所采取的自愿合作政策已经不是原来那种严格意义上的自由放任政策，因为它否定了无所作为的观点，承认了危机的存在和国家干预的必要性。然而，胡佛的“干预”观所强调并在实践中所坚持的是：只能以“自愿合作”为前提间接地进行干预，而不能通过强制性手段直接地进行干预。这说明，胡佛仍然把自由竞争、自由调节和自由放任置于高于一切的地位，从而在实际上放弃了政府的调节职能。可见，胡佛的“干预”观和他所采取的“自愿合作”反危机政策，并没有脱离自由放任的巢臼。“胡佛的干预，是自由放任中的干预，其实质，则是干预中的自由放任。”③

总之，胡佛反危机的失败表明，当着私人垄断资本急剧膨胀，发展到它的极端从而导致灾难性经济危机时，靠自由放任政策和单纯的市场调节已经不灵了，甚至靠胡佛那种间接干预也无济于事。历史要求结束共和党的保守统治，呼唤着联邦政府直接、大规模地干预经济和社会生活的国家垄断资本主义新时代的到来。

---

① 《美国民主党史》，中译本，第280页。

② 德怀特·L. 杜蒙德：《现代美国》，第396页。

③ 胡国成：《胡佛与新政》，《世界历史》，1989年第4期，第49页。

第十二章　罗斯福时代，美国两党制的刷新（1933－1945 年）

第一节　罗斯福“新政”，资产阶级治国政策的重大转折

一、“新政”简述

1933 年 3 月 4 日，富兰克林·D. 罗斯福就任美国第 32 任总统。这位深孚众望的民主党人，临危受命，身残志坚，[①] 为了拯救国家，他力挽狂澜，断然摒弃共和党的自由放任主义，决心实行“新政”（New Deal）。[②] 在就职演说中，他严厉批评共和党前任是“愚蠢的乐观主义者”，只会“求助于劝导，含泪恳求大家恢复信心”。他要求全国人民树立坚定的信心，指出：“我们唯一

① 1921 年 8 月，39 岁的罗斯福患骨髓灰质炎下肢瘫痪。

② “新政”这个概念最早是在 1932 年民主党代表大会上提出来的。罗斯福在接受民主党总统候选人提名演说的结束语中毅然宣称：“我向你们保证，我发誓要为美国人民实行‘新政’”。Robert A. Rultand, The Democrats: From Jefferson to Carter, P. 195

的恐惧就是恐惧本身”。为了实行“新政”，他要求国会授予他如同应付紧急状态一样的行政权力。①

罗斯福“新政”的实施，经历了两个发展阶段：1933－1935年为第一次“新政”，主要目的是复兴和救济；② 1935－1939年为第二次新政，主要目的是改革。其中，1933年3月9日－6月16日，“新政”措施出台最多，颁布了70多项新立法和命令，史称“百日新政”(Hundred Days)。

“新政”涉及领域非常广泛，概括起来，最主要的有以下诸方面：

(一) 整顿财政金融，改革银行制度，加强国家对银行、货币和信用的控制。

银行是现代经济生活的中心，是资本主义经济生活的神经中枢，而1929－1933年的经济危机，又是由金融危机引发的，因此，罗斯福“新政”首先从整顿和改革银行开始。

1933年3月6日，罗斯福下令联邦储备银行和私人银行停业四天，进行整顿。3月9日，国会特别会议通过了《银行紧急救济法》(Emergency Banking Relief Act)。法案规定：授权总统对全国银行进行整顿，凡有偿付能力的银行，由联邦储备银行发放贷款，颁发执照，立即开业；无偿付能力者则进行改组，根据情况，予以淘汰。该法案实施后大奏奇效，不到一周内，90%的大银行相继复业。到4月初，已有10亿多美元的货币回流到银行，约13，000家银行重新获准开业。仲夏，全国4/5的银行均已恢复营业，从而使银行的信用迅速恢复，历时四年的金融危机

① 《美国总统就职演说集》，中央编译出版社，1995年版，第325－326页。

② 罗斯福本人把第一次“新政”的目的概括为“救济·复兴和改革”，通称“三R”计划。Charles Sellers and Henry May and Reil P. Mcmillen, A Synopsis of American History, vol. Ⅱ, Since the Civil War, Fifth Edition, (Boston, Dallas, Hopewill, London, 1981), P. 301.

得到遏制。随后，6 月 16 日，国会又通过了《格拉斯－斯蒂高尔法》(Glass－Steagall Act)。决定将商业银行与投资银行分离，禁止利用银行存款进行投机活动；为了确保银行信誉，成立联邦储备保险公司，对私人存款实行保险；扩大联邦储备体系，将过去未参加联邦储备体系的银行均纳入它的网络之中，以加强它对全国信贷系统的控制。

“新政”第一阶段整顿金融的诸项法令，虽属临时措施，但它初步确立了国家干预金融体系的基本原则。进入“新政”第二阶段，为了改变私人银行操纵财政金融的局面，又颁布了一些新的改革法案，其中最重要的一项，是 1935 月 23 日通过的《银行法》(Banring Act of 1935)。该法案要求一切拥有 100 万美元的州银行必须在 1942 年前加入联邦储备银行，同时，对联邦储备银行的职能作了较大调整，授予联邦储备委员会以巨大权力。它对联邦储备银行的贴现率、利息、兑换率、储备金额以及公开的市场活动有直接管理权，并有权确定哪些证券和票据可以凭之发行联邦储备货币。这样，就把全国绝大多数私人银行直接或间接地纳入了联邦储备体系的控制之下，形成了一种新的联邦储备体系。与此同时，又颁布了《公用事业控股公司法》(Public Utility Holding Conpany Act)，决定设立证券交易委员会，对控股公司的金融活动实行联邦管理。

与整顿和改革银行制度相适应，罗斯福政府对货币和财政政策也作了重大调整。第一次“新政”时期，放弃了金本位制，开始实行有节制的膨胀通货政策；第二次“新政”时期，又放弃了财政平衡的传统理论，实行赤字预算。

“新政”时期所实施的一系列金融改革措施，不仅具有明显的短期效应，很快摆脱了金融危机，而且具有长远意义。“新政”建立起来的新金融体系，以国家对金融业实行全面干预为特征，从而结束了美国的“自由银行制度”。

（二）国家干预工业，强化工业垄断，对工人实行让步，缓和劳资对立。

“新政”复兴工业的措施是从两个方面进行的。一方面是在工业本身的生产和经营上，政府实行直接干预，通过开展所谓“公平竞争”来强化工业垄断，促进工业复兴；另一方面，又采取一些让步性的改良措施，借以缓和因大危机而进一步激化的劳资对立，以期为工业的复兴和发展创造有利的政治、经济条件。

“新政”时期最重要的工业立法是1933年的《全国工业复兴法》(National Industrial Recovery Act)、1935年的《全国劳工关系法》(National Labor Relations Act）和1938年的《公平劳动标准法》(Fair Labor Standards Act)。

1933年6月16日国会通过的《全国工业复兴法》，被罗斯福总统称之为“美国国会有史以来所通过的一项最重要、意义最深远的法案。”[①] 这个法案的目的，“是力图由美国政府对垄断资本的生产计划、产品的价格、销售市场的分配、工人的工资标准和劳动日时数、劳资关系、消费品供应等各个方面，进行控制和调节。[②] 法案规定：成立全国工业复兴总署，具体负责对全国工业的整顿和改革；宣布暂时停止反托拉斯法对垄断的限制；在政府的领导和监督下，建立“工业卡特尔”，成立各种同业公会，由企业家会同政府官员制订公平竞争法规，经总统批准后生效，违者处罚。这些条款，旨在通过国家对工业生产的监督和管理，调整雇主之间的关系，避免盲目竞争和生产过剩。为了缓和劳资矛盾，法案第七条（A）专门规定了劳工的基本权利：第一、雇工有权组织工会，有权选出自己的代表与雇主进行集体谈判；第

① 詹姆斯·M. G. 伯恩斯：《罗斯福：狮子与狐狸》，商务印书馆，1987年版，第244页。

② 黄绍湘：《美国通史简编》，第569页。

二、取缔“黄狗规约”,[1] 雇主对雇工或任何要求受雇的人员不得以参加任何公司工会或禁止参加任何自己选择的工会为雇用条件；第三、雇主必须遵守总统订定的最高工时、最低工资和其他雇用条件。

《全国工业复兴法》的实施，刺激了工业生产，一定程度上提高了就业率。尤其是法案提出的关于劳资关系的改革原则，更具有深远影响。但该法在1935年被最高法院宣布违宪予以废止。

1935年6月27日，国会又通过了《全国劳工关系法》即《华格纳法》(Wagner Act)。该法重申了《全国工业复兴法》中关于劳资关系的条款，重新确认工人有组织工会和与资方进行集体谈判的权利；为避免雇主利用组织公司工会对抗劳工工会，侵犯劳工的权利，宣布公司工会为非法。为监督法案的实施，成立了全国劳工关系委员会，作为调节劳工关系的联邦机构。这些规定，受到工会和劳工的热烈欢迎，被人们称之为“新的‘自由宪章’”。[2] 美国学者认为，这个法案“是新政期间通过的最激进的立法，因为它通过赋予组织起来的劳工经济和政治力量因而从根本上改变了全国的政局。……这个法案从根本上促进了建立强大的工会，工会又反过来为未来的自由联合提供选票、金钱和组织。”[3] 从此，罗斯福第一次与劳工建立了伙伴关系。

1938年6月25日，国会又通过了《公平劳动标准法》(即工资时数法)，规定所有从事州际商业的工业部门的雇员最高工时每周不得超过40小时，最低工资每小时不得低于40美分，加班工资加半，禁止雇用童工的企业进行州际贸易等。

“罗斯福政府对劳工实行三重政策：首要的也是最紧迫的是

---

① “黄狗规约”(Yellow Dog Contract)是以受雇人员不得加入工会为条件的雇佣契约。

② Harold U Faulkner, American Political and Social History. P. 766。

③ 詹姆斯·M. G. 伯恩斯：《罗斯福：狮子与狐狸》，第289页。

缓解失业局面；第二是加强有组织的工人在美国工业体制中的地位；第三是通过失业保险、老年养老金和其他措施改善工资劳动者的经济保障。"[①] 这些政策目标，通过上述《全国劳工关系法》、《公平劳动标准法》以及下述的《联邦紧急救济法》、《民间资源保护队》计划和《社会保障法》等一系列法令的制定和实施，基本上都达到了。这些改良主义劳工立法，缓和了劳资对立，把工人的斗争限制在工联主义和资产阶级法律所允许的范围之内，给垄断资本主义的发展创造了一个相对稳定的社会环境。

（三）节制农业发展，国家对农产品的生产和销售进行广泛调节。

"新政"时期克服农业危机是通过破坏生产力的方式进行的，主要措施是通过"减耕"、"毁产"、补贴和重税来控制农业生产，实现供求平衡，提高农产品价格，恢复农民的购买力。

1935 年 5 月，国会通过了《农业调整法》（Agricutural Adjustment Act）。该法规定：成立农业调整局，授权它对农副产品的生产和产量进行控制；要求农民与政府签订合同，减少种植面积；凡自愿减耕者享受政府补贴和贷款；补助资金用农产品加工税支付；实行销售限额，出口补贴；现有剩余农产品部分由政府收购，部分销毁或暂存仓库。1933 和 1934 年，政府又分别颁布了《农业信贷法》（Farm Credit Act）和《紧急农场抵押法》(Emergercy Farm Mortgage Act)，向农场主发放新的信贷。这些政策的实施提高了农产品价格和农业收入，使大量农场主得到实惠而免于破产，从而缓和了农业危机。

1936 年初，保守的最高法院宣布《农业调整法》违宪而被废止。但到 1938 年 2 月，联邦政府又颁布了一个新的农业调整法，新法案与第一个农业调整法的精神基本一致，又增加了一些

① Harold U. Faulkner, American Political and Social History, P. 762.

新内容，如建立了“常平仓”制度，即丰年时政府给农场主一笔贷款，令其将过剩的谷物贮藏起来，以待歉年时因生产下降、价格上升再出售。这就避免了用销毁过剩农产品的办法维持其价格而造成的浪费。

“新政”时期对农业的节制有些属于应急性的非常措施，由此出现了资本主义制度下一些特有的怪现象。比如，千百万人在挨饿，为了提高农产品价格，却把大批粮食烧毁或倒入大海；长势良好的禾苗刚刚出土，却由国家出钱把它犁掉；气象预测将获丰收，却把它当作可怕的不祥之兆；为了扼制“过多”的猪肉上市，宁可将数百万头母猪和幼猪杀掉；害怕增产，实行减耕，等等。尽管如此，从罗斯福“新政”开始，通过 1933 年和 1938 年两个农业调整法以及其他相关立法的颁布和实施，美国政府逐步建立起一套由国家调节农产品生产和销售的制度。这是美国农业由“自由种植”向国家对农业的“计划指导”的重大转变，也是国家对农业由自由放任向实行全面干预的重大转变。

（四）大搞社会救济，实行以工代赈，兴办公共工程，建立社会保障制度。

罗斯福上台时，全国失业工人已达 1，700 万，约占工人总数的 1/4。因此，失业救济问题是罗斯福政府面临的最迫切、最困难的问题。罗斯福政府的社会救济措施，以实行以工代赈为主，联邦直接救济为辅。

1935 年 5 月 12 日，国会通过了《联邦紧急救济法》(Federal Emergency Relief Act)，决定成立联邦救济总署，具体管理救济款项的发放等事宜。联邦直接救济款项 3/4 由联邦政府拨出，1/4由地方政府提供。两年内，共支出救济款 40 亿美元，2000 多万人（占总人口的 1/6）得到救济。

1933 年 3 月，国会批准了第一个以工代赈计划——“民间资源保护队”(Civilian Conservation Corps) 计划，决定分期分批

招募无业青年参加植树造林、筑坝防洪、修筑道路等项建设项目，每人每月除食宿外发给工资30美元，其中扣除25美元汇往他们的家中。“民间资源保护队”先后雇用了275万名青年，一定程度上减少了失业人数，扩大了救济面。

1933年5月，罗斯福总统签署了田纳西河流域管理法(Tennessee Valley Authority)，决定成立田纳西河流域管理局，对田纳西河流域进行综合治理，包括开凿内陆水道、建造水坝、植树造林、水土保持、水力发电、生产化肥等。这项工程是“新政”时期最宏伟、最有成效、影响最深远的公共工程。工程的实施，不仅为失业者提供了大量就业机会，而且造福子孙后代，通过水、电、农、林等的综合开发，大大促进了该地区的经济发展。

兴办公共工程，也是1933年6月通过的《全国工业复兴法》的重要的内容之一。该法案决定建立公共工程署，从事长期目标的工程计划。用以兴办铁路、桥梁、水坝、公园、学校、医院、扩建住宅和城市供水系统改造等各种联邦公共工程建设。同年11月，又建立民用工程署，主要从事工程小、交工快、便于吸收非熟练和半熟练失业工人的短期项目。在不到半年的时间内，先后吸收了400多万失业人员，花费近10亿美元，兴建了18万个小型工程项目。

1935年1月，罗斯福提出第二次新政，决定实施更大规模的以工代赈计划，宣布将可以就业和不能就业的人加以区别，对有工作能力的关业者不再发放救济金，而让他们在新的公共工程项目中参加劳动获得工资。

同年4月8日，国会通过了《紧急救济拨款法》(Emergency Relief Appropriation Act)，授权总统建立适当机构，实施大规模的以工代赈计划，建立起一个劳动救济体系。国会拨款近50亿美元，交由五十个新建和原有的联邦机构来执行计划。其中最大

和最有效的机构是工程进展署（Works progress Administration）。从1935－1942年的7年内，该署共拨出105亿美元的巨额资金用于兴办公共工程。在它活动的鼎盛时期，为380万失业者提供了就业机会，约占失业人数的1/3。该局兴办了12.2万多项公共工程，修筑了66.4英里的新公路、7.7万个桥梁、285个新机场、2.4万英里的雨水管和下水道。此外，还建造了许多公园、运动场、水库以及非常需要的数不清的其他工程。在多种多样的建设项目中，工程进展署不仅为熟练和非熟练工人提供就业，而且还帮助白领工人，其中包括教师、演员、艺术家和作家等寻找工作。[①]

以工代赈当然不能完全解决失业问题，但它比单靠政府发放救济金这种消极的济贫方式要优越得多。

1935年8月，国会通过了《社会保障法》（Social Security Act）。[②] 该法决定成立社会保险局，在全国范围内实行社会保障制度，主要内容包括：第一，失业保险。联邦政府向雇主强征失业保险税（1936年为雇工工资总额的1%，1937年后为3%），如果各州按照联邦政府的要求建立了失业保障体制，则将失业保险费的90%拨给州政府令其代办失业保险事宜。[③] 第二，老年保险。实行养老金制度，联邦政府对年逾65岁以上的老人发放养老金（即退休金），津贴金额每月在10－85美元之间；养老金费用的一半来自在职工人和雇主缴纳的保险费，另一半由联邦政府拨发。第三，对盲人、残疾者及需要赡养的母亲和儿童等实行救济。

《社会保障法》的颁布和实施具有重大意义。美国学者评论

① Harold U. Faulkner, American Political and Social History, P. 763.

② 此法在1939年和以后几经修改逐步完善。

③ 全国平均每周失业保险金为11美元。

道："合众国还要走很长的路，才能为陷入贫困和患有残疾的人提供充足的生活保障。但是，新政已经朝着这个方向迈出了巨人般的步子。"①

罗斯福"新政"的各项改革措施，一直实施到1941年。美国参加二战后，历时八年多的"新政"式经济制度暂时中断，过渡到战时经济统制时期。二战期间，美国承担了"民主国家兵工厂"的责任。为了适应战争需要，整个国民经济都被纳入了战时轨道。政府成立了"战时生产局"、"经济稳定局"和"物价管理局"等，从资源的管理与分配、产品的生产和销售到物价和工资的管制等各个经济领域和各个环节，均由战时统制机构进行统一监督和管理。国家还进行大规模投资，兴办了许多工厂和企业，并对社会产品实行大规模采购。二战期间国家对经济的干预，不仅在广度和深度上远远超过了一战时期，而且由于大批国有企业的创办，使国有财产和企业的国有所有制有了较大发展，因而，二战期间是"新政"后国家垄断资本主义的高度发展时期。

二、资产阶级治国政策的重大转变

罗斯福"新政"在美国历史上具有划时代的意义。在美国资本主义制度发展史上，它是由私人垄断资本主义过渡到国家垄断资本主义的一个重大转折；在美国两党政治发展史上，又是资产阶级治国政策由自由放任向国家全面干预经济的一个重大转变。

所谓国家垄断资本主义，就是国家政权与垄断组织相结合的垄断资本主义。它的突出特点，是垄断组织控制和利用国家机器对经济乃至社会生活实行全面的和经常性的干预，以确保高额垄断利润。罗斯福"新政"完全摒弃了过去共和党执政时代的自由

① 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第662页。

放任政策，通过国家对经济生活的全面干预，开创了国家垄断资本主义的新时代。

美国联邦政府对经济实行干预并非自罗斯福“新政”始，早在19世纪晚期，这种现象就出现了。美国联邦政府干预经济的发展，大体经历了三个阶段：[①]

19世纪晚期至第一次世界大战前是早期阶段。1887年颁布的《州际商务法》是联邦政府干预经济生活的第一个里程碑。该法制定了国家通过“州际商务委员会”对铁路公司在经营和运费等方面的某些管理和限制措施，以制止其谋取非法利润。1890年国会通过的《谢尔曼反托拉斯法》宣布一切以托拉斯等形式组织的企业合并或营业的行为，均属违法。此法虽在施行中收效甚微，但它仍不失为国家干预经济的第二个里程碑。1913年的《联邦储备法》，建立了联邦储备系统。联邦储备银行执行中央银行的职能，并充当政府的财政机关，从而初步确立了国家对金融业的调控机制。该法的颁布和联邦储备系统的建立，被认为是国家干预经济的第三个里程碑。

然而，早期阶段的国家干预，其范围仅限于个别经济部门，政府的态度是被动消极的，效果也不显著。因此，这个阶段的国家干预，只能视为国家垄断资本主义的萌芽。

第一次世界大战期间是国家干预经济的迅速发展时期。1917年美国参战后，出于战争需要，国防委员会建立了战时工业局，对工业生产实行全面管制；国家还接管了铁路和主要通讯事业，对交通运输业实行全面管制。同时，通过相应的战时机构，分别对食品、燃料、粮食、对外贸易等实行国家管制。到1918年，政府几乎在所有重要经济部门建立了统制机构。

① 参阅胡国成：“论美国经济制度向国家垄断资本主义的转变》，《世界历史》，1985年第5期。

与早期阶段不同，一战时期国家对经济的干预是直接的、全面的。它使国家垄断资本主义获得了迅速发展。然而，这种国家垄断资本主义只是一种军事性的国家垄断资本主义，国家干预经济并非经济发展本身的直接要求，而是战争的直接需要，因而它具有暂时性质。战争结束后，战时统制机构相继被取消，国家对经济的全面干预也随之停止。1921 年共和党哈定政府上台后，实行所谓“恢复常态”政策，实际上又回到了战前的自由放任状态。

罗斯福“新政”是国家干预经济的第三阶段。“新政时期”的国家干预不论在性质上、干预的深度和广度上，还是它所引起的社会后果上，都既不同于早期阶段的个别性干预，也不同于一战时期的临时性干预。

首先，“新政”时期的国家干预，是美国经济发展本身的直接要求，是为了对付 1929 年的经济大危机而采取的。在美国资本主义发展的“自由”资本主义时期乃至过渡到垄断资本主义时期，曾经发生过十数次周期性经济危机，这些危机都是靠市场调节机制逐步克服的。1929 年 - 1933 年的经济危机，是美国历史上空前严重的一次。这次危机表明了私人垄断资本主义的基本矛盾已发展到顶点，并使资本主义制度濒临崩溃的边缘。胡佛总统反危机措施的失败，证明了自由放任主义的市场调节已经不起作用，必须由国家作为一种高踞于社会之上的力量对经济生活进行干预，“限制旧的社会制度的个别坏的方面，限制旧的社会制度的极端表现”,[①] 局部调节内部生产关系，才能渡过危机，延长垄断资本主义的寿命。罗斯福“新政”所实施的各项国家直接干预经济的措施，正是适应了这种形势而出台的。

“新政”时期国家干预的深度和广度，在美国历史上也是空

① 《斯大林选集》下卷，人民出版社，1979 年版，第 35 页。

前的。在广度上，国家干预不仅涉及到工业、农业、财政、金融和货币制度等经济生活各个领域，而且扩及到社会生活领域。联邦政府不惜花费巨额资金，大搞失业救济、举办公共工程、以工代赈、实行社会保险等。在深度上，国家不仅干预工农业的生产和销售，而且还延伸到了交换和分配等领域。

在工业上，国家用开展所谓“公平竞争”来鼓励和强化垄断，建立政府监督下的“工业卡特尔”，实行企业间的“合作”，实际上，是国家通过与垄断组织相结合的方式，对整个工业实行调控。《公平劳动标准法》的实施，也有利于劳动力的再生产，客观上符合劳动更加社会化的要求。“新政”期间，为了缓和严重的失业问题，解决产品销售的极端困难，政府大规模地举办了名目繁多的公共工程。由于政府开支剧增，不得不大量举债，实行赤字预算。这种人为地制造和刺激消费需求和投资需求的做法，实际上创立了一个国营经济部门，使国家成为国内市场上最大的投资者和消费者。

农业上，国家根据国内外市场的供求状况，运用提供津贴、价格支持和贷信优惠等手段，来影响和控制主要农作物的耕地面积、产品结构和销售额，实际上在农业的生产和销售领域实行了某种“计划”指导。另一方面，联邦政府不仅运用自己的政治、经济权力和社会福利计划等形式扩大了农产品的国内消费，而且还通过出口补贴、提供卖方信贷和援外计划等增加了农产品的外销额，甚至还采取政府直接收购，把过剩农产品储存起来的办法来调节供求矛盾，从而在交换和分配领域，又使国家成了主要农产品的最大包买商和储存者。总之，国家对农业的干预深入到生产、交换、分配和消费等各个领域，这是以前从来没有过的。

“新政”开创了美国福利制度的先河。在美国福利制度发展史上，1935 年的《社会保障法》具有里程碑意义。此法几经修改和补充后，于 1939 年正式确立了全国性的失业保险、养老金

和对妇女、儿童及病残者的救济福利制度。推行这种社会保障福利制度，政治上有利于缓和劳资对立、维持社会稳定，在经济上，不仅有利于保障工人的最低生活，维持必不可少的产业后备军的生存，而且也有助于在发生经济危机时，也能使市场上保持一定的购买力，减少危机的影响。因此，这种社会福利制度，对于保障资本主义的稳定和发展具有重大意义。

总之，"新政"时期的国家干预比较全面地深入到各个经济领域，深入到整个再生产过程。尤其是，国家通过控制银行这个经济发展的神经中枢，使财政演化成国家干预经济的重要杠杆，从而实现了对工业、农业和交通运输等各部门的生产、交换、分配和消费，甚至劳资关系进行全面干预和调控。而所有这些干预措施，都是通过国会立法来推行的。这样，国家对经济的广泛干预，就经常化、法制化，成为国家一种固定的职能。

"新政"时期的国家干预取得了前所未有的社会效果。在经济上，它把美国从 1929 - 1933 年的经济大危机中解救出来，避免了国民经济的彻底崩溃，恢复了生产力。两次"新政"结束后，国民生产总值由 1933 年的 1，415 亿美元增为 1939 年的 2，094 亿美元，人均国民收入从 1933 年的 839 美元增为 1940 年的 1，259 美元（均按 1958 年美元计算）；如按 1923 - 1925 年每月平均数为 100，到 1937 年 9 月，工业生产指数增为 177，就业指数增为 112.2，工业总额指数增为 109。在生产关系上，一定程度上抑制了垄断资本，部分地改善了中、小资产阶级和下层劳动人民的处境，大大缓和了由经济危机而激化了社会矛盾和阶级矛盾。在政治上，它在保存资产阶级民主制度的前提下，把美国的私人资本主义迅速地、大规模地推向了国家垄断资本主义，避免了法西斯主义和社会主义，延长了美国垄断资本主义的寿命。

总之，"新政"时期通过国家对经济生活全面地、大规模地进行干预，使国家和垄断组织互相渗透、日益溶合生长在一起，

使国家垄断资本主义获得迅速发展。所以，"新政"是美国由私人垄断资本主义过渡国家垄断资本主义的转折点。

从南北战争后到罗斯福"新政"前，共和党长期执政，该党的治国政策一直是顽固地奉行自由放任主义，甚至遇到1929-1933年那场使资本主义面临灭顶之灾的经济大危机，在走投无路之际，也不肯改弦易辙，结果，危机愈演愈烈，遭到选民唾弃，终至丢了总统职位，失去了国家控制权。新上台执政的罗斯福总统与他的共和党前任最大的不同是，他认定，要拯救国家必须彻底抛弃自由放任主义，除实行国家干预别无出路。同时，他也体察了当时民心之向背：全国上下，民心思变，任何旨在摆脱危机的变革措施，都会得到大多数人的拥护和支持，因而，他敢于"无所畏惧"地运用"国家干预"这个武器，实行大规模的改革。

"'新政'不是罗斯福一个人头脑中冥想出来的。它主要是美国中小资产阶级对大危机作出的反映。"① 罗斯福是个务实派政治家，他在推行"新政"时，并不拘泥于某一种现成的经济学理论行事，而是采取实用主义态度大胆进行实验。他所奉行的唯一信条是"试试看，如果失败了，再试试别的"。然而，就在罗斯福推行"新政"在各方面不断取得成效时，英国资产阶级经济学家约翰·凯恩斯（John M. Keynes）于1936年出版了他的代表作《就业、利息与货币通论》。这本书的出版，标志着凯恩斯主义的形成。凯恩斯认为，经济危机发生的原因是社会对消费品和生产资料的需求不足，防止和克服危机的办法是：国家直接干预经济生活，对工农业生产进行调节，扩大政府开支，实行赤字预算，兴办公共工程，增加投资，刺激生产和消费，重新实现供求平

① 邓蜀生："罗斯福'新政'述评"，《美国史论文集》，人民出版社，1980年版，第432页。

衡。罗斯福“新政”与凯恩斯主义不谋而合。“新政”在实践中为缓和危机、延长垄断资本主义寿命找到了一条暂时出路，凯恩斯则为“新政”式国家垄断资本主义提供了系统的理论根据。

在美国两党政治发展史上，由共和党长期坚持自由放任主义过渡到民主党罗斯福政府实行“新政”，推行国家全面干预经济和社会生活的新自由主义，这是美国资产阶级治国政策的一个重大转变。从此以后，“新政”式改良主义政策，成为历届民主党政府长期坚持的传统政策。

第二节　坚持与反对“新政”的党派斗争

一、“新政”时期的党派斗争

罗斯福时代民主党不仅连续占据总统职位，而且在国会两院一直居多数党地位。政治上的巨大优势有利于“新政”各项改革措施的推行。然而，罗斯福实行“新政”决不可能是一帆风顺的。它不仅遭到来自共和党等保守势力和激进派狂妄分子左右两个方面的不断干扰，而且遭到坚持保守立场的最高法院的重重阻挠。

1932年大选，威信扫地的胡佛惨败于罗斯福离开白宫。在此后的岁月中，这位下台总统仍不甘寂寞，一直以党的名誉领袖自居，充当共和党保守派的代言人，成为罗斯福“新政”的死对头。他大肆攻击罗斯福已明白无误地把国家引向法西斯主义，说什么如果不把民主党赶下台，宪法和美国生活方式都将毁灭。他走遍全国，到处发表演说，并著书立说，撰写了《对自由的挑

战》一书，继续宣传自己那套保守的政治哲学。胡佛仍然有一批被称为“胡佛主义”的追随者，他的所作所为和基本观点，代表了共和党保守派的政治倾向。然而，在整个“新政”时期，这位不识时务的老顽固，在共和党内部同他在社会上一样不得人心。事实上，他对“新政”的过头攻击，就连许多共和党人都已感到乏味、厌倦，而且在很大程度上促使党内动摇分子转变成了坚定的民主党人。对于那个老大党来说，它只能起破坏作用而起不到建设作用。

“新政”早期，共和党已经一蹶不振。在国会中，也已完全不能影响立法。作为少数党，它涣散无力，以至于不能以一个集体来行动，而是议员们以个人而自由行动。更有甚者，“百日新政”期间，罗斯福提出一连串紧急措施和立法，共和党议员就连发表议论的机会都没有，因为，大多数法案没有来得及加以分析就由国会匆匆通过了。1933 年的《紧急银行法》，“众议院只经过 38 分钟的辩论，便一致欢呼通过了这个法案”。[①] 与共和党的衰败相对照，由于“新政”取得了立竿见影之效，民主党和罗斯福的威望大增。罗斯福每天都收到 5000 到 8000 封源源而来的群众来信。他用发表炉边谈话、接见来访者、与人聊天等各种方式与人民群众保持接触，从而使“千百万不知名的美国人认为，他们了解他们的总统，他是真正关心他们的。”[②] 根据在纽约的小学生中进行的一次民意测验，孩子们说，“他最受欢迎，上帝其次，得票远不如他。”有个众议员把罗斯福与耶稣相比，有个金融巨头说，他认为“自耶稣去世以后，最伟大的领袖是罗斯福”。[③]

---

① 威廉·爱·洛克腾堡：《罗斯福与新政》，商务印书馆，1993 年版，第 53 页。

② Daniel Snowman, America Since 1920, PP. 34 - 35.

③ 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第 115 - 116 页。

1933年，罗斯福的“新政”几乎得到举国一致的支持，但随着危机的缓和开始出现了反对派。1934年后，“新政”受到来自左右两个方面的攻击。

左的方面是三个激进派狂妄分子发动的反“新政”宣传。

一个是路易斯安那州州长、那个自称“王鱼”的休伊·朗(Huey P. Long)。此人是个政治蛊惑家和野心家。他猛地攻击“新政”讨好富人，违背宪法。“19世纪30年代，因提倡‘共享财富’计划而使朗成为一个全国著名的人物。”① 所谓“共享财富”（Share Our Wealth）计划主要内容包括：私人财产限制在3至4百万美元；为所有公民提供价值5000美元的住宅，保证年收入2500美元；对所有智力合格者提供免费教育使之达到大专水平；实行每周30小时工作制；通过向富人征税筹措资金慷慨地为老年人提供养老金。1934年2月，休伊·朗建立了“共享财富俱乐部”，时隔不久，这样的俱乐部就达到了27，000个，声称有4700万会员。1935年，休伊·朗写了一本书，题为《我在白宫的头几天》，狂妄地宣称，他将参加总统竞选，当选总统后将改变美国。他甚至保证，在他的政府中为富兰克林·罗斯福找一个位子——如海军部长。② 罗斯福总统把休伊·朗斥为“一条名符其实的杂色鲂鮄，企图用欺骗性的和不切实际的计划将人们引入歧途”③ 休伊·朗的反“新政”宣传和政治鼓噪尽管十分荒谬，但煽动性很强，因而在全国产生了很大影响，甚至有人担心1936年大选时对罗斯福可能会构成严重威胁。幸而1835年9月8日休伊·朗被刺身亡，才避免了一场不大不小的麻烦。

第二个是加利福尼亚医生弗郎西斯·E. 汤森（Francis E.

---

① Watter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 202.

② Walter La Feber and Ricnard Polenberg, The American Century, P. 202.

③ Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 202.

Toumsend)。他谴责罗斯福政府一直忽视老年人问题，1933年，汤森提出了一个旨在解决老年人社会保障问题的方案：《老年人周转养老金计划》（Townnsend Old Age Revolving Pension）。计划规定，联邦政府向年逾60岁的退休人员每月发放200美元的养老金，其条件是该款项必须在当月花光，如仍被雇用则将款项退回，所需资金通过国家征收营业税筹措。这样，既可以将货币注入经济，为青年提供就业机会，又可使老年人体面地退休。汤森还建立了一个"老年人周转金股份有限公司"，到1834年1月，两年内建立了7000个汤森俱乐部，大概有1500万会员。[①] 汤森医生及其信徒们抓住老年人问题进行政治鼓动，在当时的美国政治生活中也产生了很大影响。

第三个是密歇根州的天主教神父查尔斯·E. 库格林（Charles E. Coughlin）。他自办电台，利用广播讲道，人称"广播神父"。30年代初大萧条恶化以后，他转向经济和社会问题。库格林创建了自己的广播网，赢得了数千万听众和巨额捐款，并经营企业，出版自己的宣传品，依靠他那极富感染力的宣传，成为一个名震全国的风云人物。他以保护平民救世主的姿态出现，大肆抨击共和党，"认为大萧条是华尔街和国际银行家造成的，最危险的共和党人是披着保守主义羊皮，热衷于保守贪婪政策的狼。"[②] 库格林宣传一套带有激进主义色彩的社会经济改革纲领，如在流通领域增加货币量，改革货币制度，把白银重新用作货币，排除联邦储备银行，实行银行国有化，对财产征收重税，向所有工人发放公平的工资等等。起初，库格林曾支持"新政"，说"'新政'是基督之政"。1934年后，库格林与罗斯福决裂，

① Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 199.

② 刘绪贻主编：《富兰克林·D. 罗斯福时代：1929－1945》，人民出版社，1994年版，第116页。

转而猛烈攻击“新政”，大骂罗斯福“比胡佛还胡佛”，谴责“新政”是犹太人纲领。他还建立了一个叫做“全国争取社会正义同盟”（National Union for Social Justice）的政治团体。1936 年，他又同汤森医生和休伊·朗的信徒共同创建了一个新的第三党——联盟党（the Union party）参加总统竞选。大选期间，库格林谴责“与共产主义倾向调情”的“富兰克林欺骗罗斯福，并预言：如果罗斯福当选，“白宫的子弹洞将比你用加法机算出来的还多”。[①] 其态度十分狂妄。

上述三个激进派分子都“竞相兜售医治国家经济病症的专卖药”，其主张虽属荒谬，但他们的宣传鼓噪确实吸引了一批群众，对“新政”构成了威胁。罗斯福在写给美国驻意大利大使的信中称：“我们已在经受一场休伊·朗和库格林流行性感冒的恶病。整个国家的每一根骨头都在疼痛。[②]

右的方面是企业界、金融界和富豪们导演的反“新政”大合唱。本来，第一次“新政”获益最大的是那些银行家和企业家们，但是，他们疮疤未掉就忘了疼，回过头来攻击“新政”。1934 年 8 月，企业界和金融界巨头与共和党和民主党内的保守派政客勾结起来，成立了一个“美国自由同盟”(the American Liberty League)。民主党 1924 年总统候选人、摩根家族的律师约翰·戴维斯（John W. Davis）、1928 年总统候选人艾尔弗雷德·史密斯（Alfred E. Smith）[③] 等人是“自由联盟”的头面人物。

① Walter La Feber and Richard Polenbery, The American Century, P. 205.

② 安德烈·莫鲁瓦：《美国史，从威尔逊到肯尼迪》，上海人民出版社，1977 年版，第 203 页。应当指出，激进派的政治鼓动对罗斯福“新政”的影响并非都是消极的。事实上，罗斯福从他们提出的乌托邦式的改革方案中吸收了某些有用的东西，例如，1935 年罗斯福提出的财产税法案，就窃取了休伊·朗的“共享财富”计划并引用了其中的某些条款。James L. Sundquist, Dynqmics of the Party System, P. 197. 又见：Richard Hofstadter, American Polilical Tradition, P. 337.

③ 史密斯被人称为“棉花艾德”(Cotton Ed)，是民主党南部保守派的代表。

联盟打着“捍卫和维护宪法”的旗号，对“新政”和“白宫那个家伙”进行了近乎歇斯底里的攻击和中伤。他们反对“新政”的财政政策，要求恢复预算平衡的传统，谴责失业问题和救济方面的“挥霍浪费”，尤其对缩短工时与提高工资表示愤慨。他们讥讽国会成了橡皮图章，胡说“新政充满了共产主义俄国的臭味”，大骂罗斯福是个独裁者，新政机构中的律师、教授是“亲共分子”。他们全盘否定罗斯福和“新政”，妄图回到麦金莱时代。

左翼极端派和右翼反对派对“新政”的攻击，无疑在人们当中制造了混乱，在一定程度上对“新政”起了某种阻挠和干扰作用。然而，他们毕竟是少数派，无论是左翼极端分子的蛊惑宣传和右翼“自由联盟”的恶毒攻击，都没能阻止民主党和罗斯福在1936 年大选时大获全胜。

1936 年大选前，罗斯福受到极端派联盟党和“自由联盟”的左右挟击，最高法院也在利用它手中的宪法武器给“新政”的实施制造麻烦。因此，这次大选的胜负，对于罗斯福和民主党来说，是一次严重考验，它关系到“新政”能否继续下去并进一步深化。①

鉴于罗斯福深孚众望和初期“新政”所取得的明显成效深得人心，共和党不敢公开打出保守派旗号，而提出了一个温和的折中纲领。共和党纲领的特点是：“既赞成农业补助金与比较优厚的养老金，又要求减少支出与平衡预算。它赞成举办救济并且要改善工业界对妇女儿童的保护条件，但对于这些全国性问题，不想由联邦政府来进行管理，而是听任各州采取已证明是行之无效的办法。”② 实质上，这是一个对“新政”抽象支持而具体否定

① 美国学者认为：“这次大选无异于是对‘新政’举行一次民意向背的公民投票。”见威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第 175 页。

② 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第 136 页。

的保守纲领。即，不反对“新政”的目标而反对这些目标所由实现的途径和推行这些目标的方法。出于同样考虑，共和党物色了一个中间派人物、堪萨斯州州长艾尔弗雷德·兰登（Alfred M. Landon）作总统候选人。此人既不属于共和党的老卫士，也不属于共和党的自由派，因而受到党内广泛拥护获得提名。为了使人们回忆起20年代共和党领导下的国家繁荣，共和党在竞选中大肆宣传兰登是堪萨斯州“开明的柯立芝”。共和党的竞选演说采取“我也会做”（me-too）的策略，即民主党罗斯福实行“新政”，共和党人执政也会这样做。本来，共和党指望利用一个温和的纲领和中间派候选人争取更多的选民支持以赢得大选，然而，共和党内外支持兰登的几股保守派朋友们，却一直在给他制造麻烦，大帮倒忙。

大选期间，露骨地充当富豪工具的“自由同盟”支持共和党，他们对“新政”的攻击变本加厉。为了破坏“新政”立法的信用，他们竟然把卡尔·马克思和列宁的名字与“新政”扯在一起。这种虚妄的过头攻击只能引起公众的反感和愤怒，以致于共和党全国委员会不得不要求“自由联盟”停止赞助兰登的竞选活动，以免败坏党的名声。

“还有个人给兰登找麻烦，这位仁兄就是第三十一届的前总统胡佛。”① 胡佛对“新政”和罗斯福的攻击同样离谱，同样玩弄把“新政”与法西斯主义和社会主义相联系的伎俩，其言辞更加耸人听闻，当然也同样使兰登吃尽苦头，同样为人们所不齿。例如，他谴责“新政”是一种“伪装的专制主义……伪装的法西斯主义……伪装的社会主义”，是“大恐惧的时代”，“是集体主义哲学”，是“在欧洲法西斯主义和社会主义浸染过的”，是“用专制主义取代美国制度的一种革命计谋”，是“对宪法的公然蔑

① 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第201页。

视”，等等。[1]

鉴于有组织和无组织的劳工几乎一致支持罗斯福连任，共和党还发动了一场工资恫吓运动。共和党全国委员会和美国制造商协会指使一些厂主和公司在发给工人的工资袋里附上一个纸条，上写：“从1937年1月起，罗斯福“新政”法令将强迫我们把你的工资扣下1%上缴政府……”，[2] 还有的附有一封恐吓信，说“要是兰登选不上总统，你们就要被解雇”。[3] 这种拙劣作法，当然没有也不可能改变工人的选择，只能收到适得其反的效果。

在这次大选中，民主党的竞选策略是在扩大“新政”的社会基础方面进行政党竞选。罗斯福主要是依靠“新政”的政绩形成了一个资产阶级自由派与广大下层劳动群众相结合的“新政联盟”。罗斯福在接受总统候选人提名演说中，集中火力攻击“经济保皇派”，谴责他们“创造了一个新的工业专政”，“几乎把他人的财产，他人的金钱，他人的劳动和他人的生活完全控制在自己手里”。[4] 而共和党反对“新政”的言行，使得他们无论怎样辩解也无法摘掉那顶“经济保皇派”的帽子，因而难得人心。所以，选举结果，罗斯福以523对8张选举人票和60.7%对36.4%的选民票击败兰登获得连任。国会选举结果也同样一边倒。在众议院，民主党获得435个席位中的333席，在参议院，获得了96个席位中的76席。民主党控制了国会两院75%的议席。这预示着此后的“新政”立法在国会获得通过再也不会有什么克服不了的障碍了。1936年大选民主党的胜利，“是美国历史上最大的压倒多数的政治胜利；也是新政的胜利。”[5] 它使“罗

① James L. Sundquist, Dynamics of the Party System, P. 198.

② 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第205页。

③ 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一册，第206页。

④ Keith J. Polakoff, Political Partties in American History, P. 336.

⑤ 安德烈·莫鲁瓦：《美国史》，第212页。

斯福获得了一张深得民心的不平常的委任状",[1] 从而保证了"新政"改革得以继续和深化。

应当指出，在对待"新政"的态度问题上，两大政党均非铁板一块。共和党是保守派的大本营，但也有一些支持"新政"的自由派共和党人，如中西部和西部的一些共和党议员和参加罗斯福内阁的亨利·华莱士（Henry A. Wallace）等人；自由派在民主党内占主导地位，但也有一个抵制"新政"的南方保守派集团，如前总统候选人史密斯、副总统约翰·加纳（John N. Garner）以及来自南部的国会议员等。

二、罗斯福迎战最高法院

在罗斯福第一任期的后两年，"新政"遇到了一个凶恶的拦路虎——联邦最高法院。当时的最高法院由9名法官组成，多数是七、八十岁的老头子，平均年龄71岁，被人们称之为"九老院"。9名法官中，有4人是死硬的保守派，"他们是如此坚持敌视先进的革新立法，以致被大众称为'四骑士'[2]（指圣经《启示录》中所说的战争、饥馑、时疫和死亡四大害）"。有三人属于具有20世纪头脑的自由派。首席法官查尔斯·休斯（(Charles E. Hughes）等二人是中间派，但他们常常同敌视"新政"的保守派站在一起。这样，在最高法院中就形成了一个崇尚自由放任、反对国家干预的保守派多数。这几个老顽固滥用最高法院的司法审查权，反对国家干预经济，对一个个"新政"立法大加砍伐，肆意扼杀。1935年5月27日，最高法院竟然在一天内一口气宣布了《全国工业复兴法》等三项立法违宪无效，故此，新政派称

① 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第140页。

② 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，中册，第76页。

这一天为“黑色星期一”。此后，类似事件不断发生。1936 年 1 月 6 日，法院又宣布《农业调整法》无效。其他被废止的重要法令还有《证券和交易所法》、《城市破产法》、《联邦工资工时法》、《纽约州女工最低工资法》，等。1935－1936 年的一年多内，最高法院宣布废止的“新政”法令多达 11 项，而自最高法院建立以来的整整 140 年间所废止的法令也不过只有 60 项。“运用法院否决权扼杀社会和经济立法竟如此持续不断，如此专横，真是前所未有。”[①]

当时，最高法院已成为“新政”的最大威胁，如果听任其肆虐下去，“新政”就难以为继，更不用说进一步深化了。面对这种局面，罗斯福和新政派不得不起而反击。早在 1935 年 5 月，最高法院宣布《全国工业复兴法》违宪的第二天，罗斯福就在记者招待会上严肃地驳斥了首席法官休斯的荒谬判词，指出：这一判决是自德雷德·斯科特案以后最重要的一次判决，休斯认为，商业是地方性活动，应由各州管理，即使对全国产生影响，联邦政府如出面干涉，就是违法行为。这意味着休斯否认 48 个州是一个互相依存的整体，无论发生多大的经济危机，联邦政府也无权过问。这样看待州际贸易，简直是“马车时代的老黄历”。罗斯福的警告并未产生任何效果，最高法院仍然我行我素，而且变本加厉。

罗斯福和他的助手们下定决心要搞掉最高法院这帮老朽，然而，采取什么方式、选择什么时机发难则需要慎重考虑。利用提出宪法修正案，手续太繁杂，时间也花费不起；在 1936 年大选中发起攻势，又担心树敌太多，怕乱了阵脚。最后罗斯福决定乘 1936 年大选大获全胜后的有利形势向最高法院挑战。1937 年 2 月 5 日，即他的第二任期开始后的第 17 天，罗斯福向国会呈交

① J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第二分册，第 406 页。

的特别咨文中提出了一个司法改革法案。罗斯福建议：任何现任法官年过70岁后6个月以内还不退休，总统有权任命一名新法官。联邦法官的人数限制在50人，其中最高法院可以增加6人。这样，最高法院法官的人数就可以增加到15人（原有9人）。在这个咨文中，罗斯福列举了改组最高法院的种种理由，诸如案件积压、人手不足，现任法官年事已高，体力不济、不足胜任，等，[①] 总统特别强调了“由于涉及到现代生活的复杂性而需要‘经常注入新鲜血液’的必要性。”[②]

改革法案提交国会后，立即掀起了一场轩然大波，在国会两院，尤其在参议院，围绕司法改革议案的唇枪舌剑延续了六个月之久。一般说来，新政派民主党人支持它，而共和党人则与民主党南部保守派联合起来群起而攻之。参议院司法委员会斥责总统的改革计划是“对我们的宪法原则的不必要的、无益的和绝对危险的抛弃”。[③] 前总统胡佛给反对者们提供了一个口号：“不许碰最高法院！”而评论家沃尔特·李普曼（Watler Lippmann）则一本正经地说提出这项计划是发动了“一场不流血的政变”。[④] 由于“司法独立”观念根深蒂固，就连一些民主党自由派议员也持反对态度。美国学者说，“国会围绕这项往法院里塞人的计划展开的斗争，大概是自内战以来最激烈的一场斗争。”[⑤]

然而，有趣的是：就在国会内外对总统司法改革建议的反对声日益高涨之际，最高法院突然改变了立场。1937年3月29日，首席法官休斯和另一名中间派法官倒向自由派，最高法院在

① 当时最高法院9名法官中有6人年逾70，其中包括最保守的“四骑士”。

② Harold U. Faulkner, American Political and Social History, P. 774.

③ Ralph Volney Harlow, The United States: From Wilderness to World Power, (New York, 1953), P. 727.

④ 内森·米勒：《罗斯福正传》，新华出版社，1985年版，第517页。

⑤ 内森·米勒：《罗斯福正传》，第518页。

一项判决中支持了华盛顿州的最低工资法，从而取消了一年前它对内容相同的《纽约州女工最低工资法》的判决。为此，新政派把这一天称做“白色星期一”。4 月 12 日，法院又确认了《瓦格纳法》符合宪法，6 月初，“四骑士”中最年长且又最顽固的威利斯·范德范特（Willis Van Devanter）自动退休，罗斯福任命自由派人士雨果·布莱克（Hugo Black）接替，这样，最高法院就形成了支持“新政”的自由派占多数的“罗斯福法院”。此后，最高法院采取全新立场，支持了“新政”的许多重要立法，如《社会保险法》、《农场抵押品延期偿付法》、《公平劳动标准法》、《土壤保持法》等，而以前被法院废止的几项法律的主要内容，均体现在新的法律之中。1937 年 7 月 22 日，国会最后否决了罗斯福的司法改革议案，然而，既然最高法院不仅输入了“新鲜血液”,① 而且具有了“现代观点”，由“阻力”变成了“助力”，罗斯福的目的已经达到，司法改革议案已失去实际意义，那么，国会通过与否也就无关紧要了。所以，罗斯福完全有理由说：他输掉了一次战役，却打赢了一场战争。

罗斯福与最高法院的斗争，在性质上属于进步与保守的斗争，也是民主党坚持国家干预的改良主义路线与共和党固守自由放任主义传统的斗争在司法领域的一个突出反映。由于这场斗争迫使最高法院最终放弃了它几十年来一直坚持的保守立场，又因注入了新鲜血液而使它长期带有开明色彩，故而有人称之为“1937 年宪法革命”。

罗斯福同最高法院的这场斗争，是新政派在政治上取得的一次重大胜利。但是，它也带来了一些不利影响。罗斯福“由于策略考虑，曾把争取通过他的雄心勃勃的一揽子立法计划的斗争推

① 到 1941 年末，最高法院的 9 名法官中，已有 7 人是罗斯福任命的，从而形成了一个真正的“罗斯福法院”。

迟到司法改革斗争结束以后，结果他却发现国会毫无批准这个计划的意思。共和党和民主党内的保守派在最高法院改革的斗争中使总统惨败以后，胆子更大了，加强了他们的联盟。虽然这个保守的联盟在国会中只控制了少数席位，但是它却能使总统提出的几乎所有进步的法案被改得面目全非或者得不到通过。罗斯福控制了最高法院，但是没有什么新政的立法保证它采取行动。"① 由此可见，这场斗争不论在此后"新政"路线的推行方面，还是在未来两大政党的斗争方面，都给民主党留下了一些麻烦的后遗症。

第三节　美国两党制的"刷新"

一、美国两党制刷新的特点

西方发达资本主义国家在由一般垄断资本主义向国家垄断资本主义转变的过程中，垄断资产阶级为了适应新形势的需要，更好地调节统治阶级内部矛盾和社会阶级矛盾，给垄断资本主义的发展创造一个长期稳定的社会环境，大都改变了旧的统治方式。这种统治方式变化的一个突出表现，就是普遍出现了政党制度的刷新。② 所谓"政党制度的刷新"，就是"各国相继出现了由一个资产阶级改良主义的政党（或政党联合）与一个资产阶级保守

---

① 内森·米勒：《罗斯福正传》，第527页。

② 陈其人、王邦佐、谭君久等曾对欧洲国家和美国政党制度的刷新问题作过详细论述，本书借鉴了他们的一些研究成果，恕不一一加注。见陈其人等：《美国两党制剖析》，第145－177页。

主义的政党（或政党联合）轮流执政的政治形式。”① 美国也不例外。不过，在欧洲各国，政党制度的刷新是通过资产阶级化的工人政党——社会民主党或工党来实现的。这些社会民主党或工党，大都是第二国际后期由工人政党蜕化变质而成的资产阶级改良政党。他们加入老的政党行列，与具有保守色彩的旧式资产阶级政党联合起来，组成了新的两党制或多党制。而美国有所不同。美国的社会主义运动一直不发达，始终没有形成一个影响较大的、有足够力量参加和组织政府的社会主义政党，当然也不可能出现一个由社会主义政党蜕变而成的资产阶级改良主义政党，因而，也不可能形成欧洲式的政党制度刷新。美国政党制度刷新的特点是：它不是由一个资产阶级化的工人政党进入两党制，而是由两大资产阶级政党中的一个形变为带有资产阶级改良主义色彩的政党，与另一个具有保守主义色彩的政党轮流执政，实现垄断资产阶级所要求的政党制度刷新。这个形变为资产阶级改良色彩的党就是民主党。

二、民主党改良主义化的历史动因和社会基础

在美国两大政党中，之所以由民主党逐步演变成为一个带有改良主义色彩的资产阶级政党，绝不是一种偶然的历史现象。

第一、民主党所代表的那个资产阶级集团的利益需要，拉拢下层群众、扩大选民基础以争夺国家控制权的需要，是民主党改良主义化的基本政治动因。

19 世纪末和 20 世纪初，民主党主要代表资产阶级内部的农业资本家集团和西部银矿主的利益。内战后的几十年内，民主党长期在野，这个集团一直处于非权势集团的不利地位。出于维护

① 陈其人等：《美国两党制剖析》，第 145 页。

本集团利益和争夺选民的需要，民主党在“镀金时代”两党关于关税政策和货币政策的争论中，一方面主张低关税，另一方面，又站在纸币派和银币派一边反对硬币派和金币派。这些政策主张，既符合它所代表的农业资本家集团和西部银矿主的利益，又与工农群众的要求相接近或相一致，因而成为争取下层群众的一个筹码。这个时期的民主党，常常利用下层群众，特别是农民和工人对共和党执行维护大工业家和大银行家利益、进攻工农政策的不满，把自己打扮成工农利益的代表，借以扩大自己在下层群众中的影响。而上述政策与社会下层群众要求的某种一致性，又很容易使劳动人民相信民主党的宣传，成为民主党的支持者和基本群众。

第二、诸多改良主义团体的归入和并入，为民主党的改良主义化准备了社会基础。

19 世纪晚期，随着自由资本主义向垄断资本主义的过渡，社会阶级矛盾日益激化，工人农民纷纷成立政治团体，为捍卫自身利益而斗争。由于复杂的历史原因，美国劳工组织和农民团体历来深受资产阶级思想的影响，特别是深受杰斐逊民主思想的影响。“镀金时代”的许多代表工人和农民利益的政党和组织，大都是改良主义性质的团体，它们对资本主义制度和资产阶级民主抱有幻想。这些代表工农群众的政治团体，或则企图通过民主选举取得参政权，或则指望通过合法的政治斗争迫使两大政党的当权者作出让步，以实现他们的改革要求。一旦他们的斗争遭到失败，他们就会本着“两害相权取其轻”的原则，归入或并入民主党。而民主党一贯以杰斐逊民主传统的继承者自居，以代表工农利益相标榜，又为这些改良主义团体的归入和并入提供了政治诱饵。

19 世纪晚期，工人政党和团体归入民主党的突出实例是全国劳工同盟和亨利·乔治运动。全国劳工同盟（1866 年成立）是

美国历史上第一个群众性工人政党，但它的纲领带有明显的改良主义色彩，强调“合作制度是消灭目前工业制度中各种不合理现象的最可靠、最持久的办法”，热衷于合作社运动。要组织合作社，就需要资金和信贷，因而，它指望扩大纸币发行、降低利息。而当时民主党主张的纸币政策，与它的要求相符合，所以，当劳工同盟活动了六年于 1872 年瓦解后，其成员大都转而成为民主党的支持者。80 年代兴起的亨利·乔治运动曾经轰动一时。亨利·乔治是一个改良主义经济学家，他提出单一土地税制作为消灭贫困的根本途径。尽管他的理论纯属散布幻想，但他对现存秩序的尖锐揭露和对工人的深切同情，却赢得了众多工人的拥护。1886 年亨利·乔治作为“独立劳工党”的候选人参加纽约市长竞选，产生很大政治影响。竞选失败后，“独立劳工党”大部成员和亨利·乔治本人也都转入了民主党。

19 世纪晚期是农民运动高涨时期。在三次农民运动高潮中相继建立的“农民协进会”(格兰其)、绿背劳工党和人民党，都是带有浓厚改良主义色彩的政治团体和政党。由于民主党鼓吹降低关税、扩大纸币发行和自由铸造银币等政策符合农民要求，又经常标榜代表工农利益，故而这些团体和政党在斗争失败后，也都相继归入了民主党，或被民主党所吞并。

上述改良主义性质的工农团体归人和并入民主党，大大扩大了民主党的选民基础和社会基础，而民主党不同程度上把这些团体的改良要求接受过来并将其写进自己的竞选纲领或变成其施政纲领的组成部分，无疑又明显地增加了民主党的改良主义色彩。

三、民主党演变为改良主义色彩政党的历史过程

民主党向改良主义政党的演变过程开始于 19 世纪末，完成于罗斯福“新政”。

“1896年合并人民党是民主党资产阶级改良主义倾向发展的起点，决定了民主党后来发展的方向。”①

1896年大选，执政的民主党处于非常不利的地位。一方面，由于选民对执政党的不满，民主党在1894年国会选举中严重受挫，失去了国会两院的多数党地位，有24个州竟然无一个民主党人当选为众议员。尤其是克利夫兰总统一味执行亲东部、亲华尔街的保守政策，顽固坚持金币政策引起了西部和南部银币派民主党人的强烈不满，导致了党内金币派与银币派的分裂公开化，又使它面临着被共和党赶出白宫失去总统职位的危险。另一方面，迅猛崛起的人民党的挑战咄咄逼人，大有与两大党形成三足鼎立之势。在1894年的国会选举中，人民党所得选票增加42%，地域扩大到30个州，又使6人进入参议院，7人进入众议院，并赢得了许多州的官职。当时的客观形势对民主党构成了非常严重的现实威胁，“假设允许人民党把他们那批选票拉出来作三角竞选，那么民主党一定要落选而走出白宫的”，当时，“民主党领袖们估计，他们维持不下台的唯一希望就是以煽惑手段求救于人民党选票”。② 更让民主党担心的是，金币派与银币派围绕着货币制度的斗争，反映了该党内部的金融资本势力与下层人民之间的矛盾已经非常尖锐，所以，“民主党领袖们所面对着的还不只是需要拉回人民党的选票以阻止那个灾难性的三角竞选。他们深恐一大批民主党员要退出民主党而加入到人民党队伍里去。”③

民主党在改革派的推动下，采取了与人民党联合竞选借以吞并人民党的策略。为达此目的，民主党向人民党作出了两项重大

① 刘绪怡主编：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版社，1987年版，第100页。

② 安·罗彻斯特：《美国人民党运动》，三联书店，1957年版，第111页。

③ 安·罗彻斯特：《美国人民党运动》，第112页。

让步：一是摒弃顽固推行金币政策的克利夫兰，推举享有改革派盛誉的银币鼓吹者威廉·布赖恩为两党共同的总统候选人；二是采用偷梁换柱的手法提出了一个表面上类似人民党纲领的“影子纲领”，用“自由银币”口号代替人民党关于金融制度和干预政策的改革纲领。这些举措，既能笼络大多数民主党人，又能对人民党产生吸收力。由于这些让步，民主党不仅实现了它与人民党的联合竞选，而且通过联合竞选，达到了它吃掉人民党的目的。而吞并人民党，对于民主党的未来发展又产生了十分深刻的影响。

从1896年以后，民主党在两大党的力量对比中长期处于劣势地位，为了寻求下层群众的支持，扩大自己的选民基础，它不得不吸收一些下层群众的社会改良要求。人民党提出的以加强国家干预、限制垄断资本、改革金融制度为核心的奥马哈纲领，实际上集格兰其以来工农群众改革要求之大成。民主党常常把人民党纲领中的若干改良主张移入它的纲领，把自己塑造成一个“改革党”的形象，用以同坚持保守政策的共和党相抗衡。所以，民主党的改良主义化，实际上是从1896年合并民主党开始的。

由于1896年大选民主党失去了执政地位，所以，后来它的改良党色彩只是体现在它的竞选纲领中。直至1912年大选获胜，民主党再次入主白宫，伍德罗·威尔逊总统推行“新自由”，它的改良主义倾向才第一次体现在联邦政府的政策之中。

威尔逊总统任内，正处于进步运动的高潮阶段。在整个进步运动时期，两大政党都受到改革大潮的有力冲击，民主党尤甚。而民主党内的进步主义倾向，又是在继承平民主义的基础上发展起来的。威尔逊的“新自由”改革，是在国家一级把进步主义的若干主张付诸实践，是进步运动的一个重要组成部分。“新自由”改革了税收制度，通过《安德乌德关税法》大幅度降低关税，并征收所得税，既适应了垄断资本急于进入国际市场的要求，又在

农民和一般消费者中捞取了政治资本。"新自由"改革了银行制度，通过《联邦储备银行法》，建立联邦储备系统，实现了国家对金融，尤其是对货币的发行和供应的调节和控制。这项重大的金融制度改革，符合金融资产阶级的利益，也为以后国家通过实行通货膨胀政策控制财政金融、调节经济生活准备了条件。为了迎合人民群众反垄断的要求，威尔逊政府继续完善反托拉斯立法，通过了《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》等，进一步加大了对托拉斯恶性发展的限制。尤其重要者，该项立法中，明确宣布反托拉斯法不适用于工会活动，规定了禁止在劳资纠纷中滥施禁令压制罢工，确认工人罢工为合法行动等，对于缓和劳资关系有重要意义。除此之外，威尔逊政府还通过了一些禁止童工、确认工作时数和工资标准等方面的劳工立法，这些立法虽然是局部性的，有些先后被最高法院宣布违宪而废止，但它们毕竟开创了美国历史上联邦政府社会福利立法的先例。

威尔逊的"新自由"，对工农群众作了某些让步，一定程度上改善了他们的生活状况。因而，从此以后，工农群众靠近和支持民主党的倾向大大加强了。所以，威尔逊"新自由"的实施，是民主党作为执政党明确地走上资产阶级改良主义发展方向的重要步骤。

20 世纪 20 年代至"新政"前，共和党连续三任总统占据白宫。他们陶醉于经济繁荣，抛弃了威乐逊的"新自由"，顽固坚持保守统治，推行"自由放任"。及至 1929－1933 年经济大危机袭来时，共和党束手无策，不能适时地进行政策调整，结果，不得不让位于民主党。正是在这决定命运的关键时刻，福兰克林·D. 罗斯福入主白宫，开始实行"新政"。而"新政"的实施，则标志着民主党改良主义化的完成。

四、美国两党制刷新的完成

罗斯福"新政"是民主党继伍德罗·威尔逊的"新自由"之后所进行的一次大规模的、涉及领域空前广泛的资产阶级改良运动。在美国政党发展史上，"新政"是民主党正式演变成为一个带有资产阶级改良主义色彩的政党的转折点。这个转折有两个标志：其一、"新政"期间民主党形成了一条完整的、影响深远的资产阶级改良主义路线和理论；其二、从"新政"开始，改良主义派别在民主党内取得了主导地位。[①]

"新政"时期形成的民主党的改良主义路线被称为新自由主义路线，它的基本内容是：

第一、放弃自由放任主义，扩大和发挥联邦政府的作用，全面干预经济生活，由限制垄断变为公开的限制竞争，由国家对工业、农业实行调节，缓和生产与消费的矛盾，以保证垄断资本家获得高额利润。

第二、对工人实行让步政策，注意工会的活动和作用，承认工人组织工会和集体谈判的权利，国家干预和控制劳资纠纷，以缓和劳资关系和阶级矛盾，把工人运动纳入对资产阶级有益或至少无害的轨道。

第三、发展社会福利主义，通过实行社会保险、以工代赈和规定"公平劳动标准"等公共福利措施，缓和失业问题和劳动群众的思变情绪，为垄断资本的发展提供一个安定的社会环境。

第四、放弃财政平衡的传统理论，实行赤字预算；放弃金本位，实行膨胀通货政策，国家对财政、金融实行调控，使之成为发展经济的有力杠杆。

---

① 参阅陈其人等：《美国两党制剖析》，第 159－161 页。

这条改良主义路线与凯恩斯主义不谋而合。所以，“新政”后凯恩斯主义经济学成为“新政”式国家垄断资本主义的理论基础。这条路线在“新政”后的几十年内一直是民主党的主导路线。

“新政”实现民主党改良主义化的另一重要标志是，从“新政”时期开始，民主党内部形成了一个势力较强的改良主义派并在党内占据了支配地位。这个派别最初被称为新政派。

新政派的社会基础是那些“新政”改革的受益者。围绕着“新政”的实施，资产阶级内部依照其得益和受害程度的不同形成了支持“新政”的自由派和反对“新政”的保守派。农业、农产品加工业、承担政府公共工程的建筑业、建材业和建筑机械业、轻纺和服装业以及零售百货业等行业的垄断资本家，由于受惠于“新政”或因其他利益需要，成为民主党“新政”式改良主义路线的主要支持者。而那些得不到什么利益或不同程度上受到“新政”损害的借贷资本家，军火生产资本家以及技术比较落后、严重依赖于廉价劳动力的中小企业和南部工业资本家等，则由于对“新政”不满而成为保守派。当时，两大派别并非严格地以政党界限来划分，而是跨党派别，因此，两党内部均既有自由派也有保守派，自由派在民主党内占优势，他们的政治代表是罗斯福等人，保守派则在共和党内占优势，他们的政治代表是前总统胡佛等共和党的头面人物。

“新政以来的民主党在组织上包括了两大支流，一个是奉行和赞同改良主义的垄断资本集团及其代表资产阶级自由派，一个是跟在他们后头，处于他们影响下的工会、黑人团体及其群众。”[①] 民主党组织上的重大变化，以 1936 年大选为界标。这次大选，民主党形成了一个新的“选民联盟”（美国学者称之为

① 刘绪怡主编：《当代美国总统和社会》，第 114 页。

"新政联盟"(New Deal Coaltion)。"新政联盟"的主导力量是垄断资产阶级内部的自由派，从"新政"中得益而支持民主党的工人、农民、失业者、黑人、犹太人及其他少数民族则构成了它的外围。

"新政"时期罗斯福政府采取的调节劳资关系的措施，尤其是关于社会保险的立法，对于在业工人和失业者以及老年人的生活困难有所缓解，因而，这些下层劳动群众大多数人支持民主党。在1936年大选时，民主党提出了一个维护和推进"新政"的纲领，声称将进一步解决工人的社会保险、失业乃至住房等问题，从而把大多数工人群众吸引到了民主党的旗帜之下。竞选期间，当时最大的工会组织之一产业组织联合会（Congress of Industrial Organzation，简称产联，CIO）全力支持并资助罗斯福连任。产联领袖约翰·刘易斯（John L. Lewis）与劳联所属部分工会联手组成了支持民主党的劳工无党派联盟，还派出了5，000多工会干部协助民主党竞选，号召工人投民主党的票。产联为民主党贡献了77万美元的竞选经费，在俄亥俄、宾夕法尼亚、伊利诺伊和印第安那等州为罗斯福的当选提供了关键性帮助。[①] 这次大选支持民主党的工人中，非熟练工人是81%，靠救济度日者是84%，整个劳工界是80%。

1936年大选形成"新政联盟"的另一突出标志，是黑人团体及其群众由过去长期支持共和党转而支持民主党。"黑人投票支持民主党，自从黑人获得解放以来这还是第一次"。[②] 尽管在"新政"所实施的许多措施中黑人仍然遭受种族歧视，但黑人的处境毕竟较之共和党执政时有了明显改善，比如，以工代赈和各种社会救济为黑人提供了就业和谋生出路，黑人得到了占全国

① William Nisbet Chambers, The Democrats, P. 80.

② 内森·米勒：《罗斯福正传》，第507页。

1/3 的新建联邦住宅，许多黑人被任命为全国性重要职位等。美国学者指出：黑人脱离共和党转而支持民主党，“并不是罗斯福政府齐心协力攻击种族歧视习俗的结果，而是黑人被民主党对失业和饥饿的救济政策所吸引的结果。”[①] 这次大选全国有色人种协会和广大黑人支持民主党，对“新政联盟”的形成起了重大作用。

此外，支持“新政”的中、西部农民，城市中产阶级以及具有改革思想的知识分子，也是民主党“选民联盟”的重要组成部分。

经过 1936 年大选民主党形成的这个新的“选民联盟”，在组织上为新政派推行资产阶级改良路线提供了保证。美国学者更强调“新政联盟”对未来美国两党制产生的深远影响。他们认为，“这个新政联盟为民主党的优势提供了基础，这种优势一直持续到 1964 年总统选举。”[②] 它“支配了一代人的全国选举，尤其是总统选举。”[③] “它后来在美国政界居支配地位几乎长达近半个世纪。”[④]

新政派的骨干力量包括两部分：一是为罗斯福出谋划策的智囊团；二是在行政部门中积极推行“新政”各项措施的得力干将和国会中全力促成“新政”各项立法顺利通过的民主党议员。

“罗斯福在 1932 年初次竞选总统时因出于博采众议和起草演说稿之需而请教知识分子，开创了使用智囊的先声。”[⑤] 罗斯福的智囊团是为总统出谋划策的顾问班子，它罗致了一些富有改革

① Hugh L. Leblanc, American Political Parties, (New York, 1982), PP. 44－45.

② Judson L. James, American Political Parties in Transition, P. 45.

③ J. 布卢姆：《美国的历程》，下册，第二分册，第 405 页。

④ 内森·米勒：《罗斯福正传》，第 506 页。

⑤ 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第 61－62 页。

精神且在社会上享有很高声望的专家、教授等学术界精英充当高参。这些人在参与谋化和制定各项“新政”政策方面起了重大作用，其中最著名的有哥仑比亚大学的三位教授雷蒙德·莫利（Raymond Moley）、雷克斯福德·特格韦尔（Rexford G. Tugwell）和小阿道夫·伯利（Adoff A. Berle, Jr.）等。“他们三个人都主张联邦政府必须在经济生活中发挥积极作用，而以特格韦尔的倾向最为强烈。”[①] 总统的顾问中有些人是持有新见解的卓越的经济学家，如1934年被任命为联邦储备银行董事会总裁的马里纳·埃克尔斯（Marriner S. Eccles），他在听到凯恩斯的大名之前“就已通过独立的分析得出了类似凯恩斯的结论。”[②]

在罗斯福政府中，有一些热心致力于“新政”事业的实干家，如内政部长哈罗德·伊克斯（Harold L. Ickes）、农业部长亨利·华莱士（Henry A. Wallace）和劳工部长弗兰西斯·珀金斯（Frances Perkins）[③] 等。这三个人“由于贯彻了无数突出的新政计划，以及他们为新政出谋划策，因而在理论上和政策上一般都被认为是新政的化身。”[④] 其他如先后任联邦紧急救济署署长、工程兴办署署长和商务部长的哈里·霍普金斯（Harry L. Hopkins）等人，都是罗斯福的依靠力量和得力助手，他们都以自己的出色工作和显赫成绩为新政路线的贯彻执行作出了巨大贡献。

尤其值得注意的是，在“新政”实施过程中新建立的几十个政府机构（特别是救济机构）吸引了一大批青年知识分子和政客前往工作。他们大都年轻有为，政绩卓著，因而官运亨通，步步

---

① 陈宝森、侯玲：《美国总统与经济智囊》，世界知识出版社，1996年版，第21页。

② 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第67页。

③ 伊克斯和华莱士都是由共和党进步派转变过来的民主党人，珀金斯是美国历史上第一个女性阁员。

④ 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，第60－61页。

升迁，不少人以“新政”的执行者和拥护者为政治资本并以民主党人的身分被选为国会议员或各级行政官员。这些人构成了推行新政路线的少壮派，其中有些人如哈里·杜鲁门（Harry S. Truman）、林登·约翰逊（Lyndon B. Johnson）、休伯特·汉弗莱（Hubert H. Humphrey）和艾德莱·史蒂文森（Adlai E. Stevenson）等，都沿着这条道路登上政坛，又相继步入民主党的领导层，成为民主党“新政”传统的继承者和发展者。

“新政”时期，自由派之所以在民主党内取得主导地位，控制了党的路线和全国领导，不仅在于它在组织上形成了一个稳定的“新政联盟”，在政治上涌现出了一批可资依靠的骨干力量，还在于从制度上削弱了南部保守派在党内的地位。

自南北战争以来，南部地区基本上为民主党所控制，南部民主党人一直是民主党内部保守派的大本营。“新政”时期的农业政策，尤其是有关棉花和烟草的政策，使南部农业资本家得到实惠而加强了对党的忠诚。但南部工业资本家却由于自身利益反对“新政”。南部工业落后，技术水平较低，长期依赖廉价劳动力，因而，他们对政府过多地照顾北方工人和连年出现财政赤字心怀怨恨；对所谓民主党“讨好黑人”十分反感；对于“新政”旨在缓和劳资关系的诸项措施如承认工会活动的合法性、规定最高工时和最低工资等更是深表不满。所以，南部保守派民主党人经常扮演“新政”反对派的角色，甚至不惜与共和党结盟，阻挠和干扰许多“新政”立法的通过。加之，一百年来，民主党一直实行“三分之二规则”（Two-Third Rule），[1] 即总统候选人提名必须获 2/3 多数票通过。这样，只要南部代表反对，就很难通过。这个

[1] “三分之二规则”是 1932 年民主党提名总统候选人代表大会上通过的。它要求候选人提名必须得到 2/3 代表的支持，而不是简单多数。参阅 Everett Carll Ladd, Jr., American Political Parties, P. 104 (n).

规则，使南部保守派一直对党的总统候选人提名甚至党纲的制定握有很大的控制权。为了顺利地推行新政路线，自由派在 1936 年大选时，依靠自己的优势地位，取消了“三分之二规则”，这就从制度上剥夺了南部保守派操纵党的武器，削弱了保守力量。这项措施，对于确立自由派在党内的支配地位具有重要意义。

总之，由于民主党在罗斯福“新政”时期形成了一条完整的资产阶级改良主义路线，坚持推行这条路线的自由派又在党内取得了支配地位，所以，罗斯福“新政”实际上完成了民主党的改良主义化。从此，带有资产阶级改良主义色彩的民主党与坚持保守主义政策的共和党轮流执政，实现了美国两党制的刷新。

美国学者习惯上把罗斯福“新政”以后的美国两党制称之为第五政党体制。而且大都强调第五政党体制的特点是“它以阶级冲突为基础”，[①] 这种说法是不准确的。其实，罗斯福“新政”时期发生的两党制改组，只是表明了由于两大政党治国政策的重大转折导致了两大党选民联盟社会基础的重大变化。不能说第五政党体制时期出现了“政治中阶级的两极分化”，[②] 只能说，拥护保守主义政策的垄断资本家上层集团更多地团结在共和党的周围，而拥护“新政”式改良主义路线的另一部分资本家集团、中小资产阶级和下层人民群众及黑人等少数民族则麇集到民主党的旗帜之下。准确地说，这种现象只是在新的历史条件下两党政治中各种利益集团的重新组合，而不是什么阶级的政治排队。

罗斯福“新政”时期两党制刷新的完成，对美国两党政治具有重大影响。从此以后，坚持还是反对“新政”传统成了两大政党政治斗争的核心内容。

---

① Judson L. James, American Political Parties in Transition, P. 45.

② Judson L. James, American Political Parties in Transition, P. 139.

第十三章　二战后民主党长期执政，“新政”传统继承者与反对者的斗争（1945－1968年）

第一节　杜鲁门任内，坚持和反对“新政”传统的斗争

一、“公平施政”，“新政”传统的继续和扩大

（一）“公平施政”的实施：

1945年4月12日，福兰克林·D. 罗斯福因患脑溢血猝然去世。按照历史惯例，刚刚当了82天副总统的哈里·杜鲁门继任总统。杜鲁门任内，在对外政策上，顽固地推行反苏、反共的冷战政策和谋求称霸世界的全球战略，而在对内政策上，则坚持和发扬罗斯福“新政”改革传统，提出了一整套自由主义施政纲领。为了笼络人心，他把自己的施政纲领贴上了一个冠冕堂皇的标签，名之曰“公平施政”(Fair Deal)。

“公平施政”纲领不是一次提出的，而是陆续提出并逐步系统化的。其中，杜鲁门在1945年和1949年两次提交国会的综合

性咨文包容了“公平施政”的基本内容。1949年9月，杜鲁门向国会提出了一个洋洋万余言的二十一点咨文。杜鲁门后来说，“这个二十一点咨文标志着‘公平施政’的开始”。[①] 1948年大选，杜鲁门竞选获胜得以连任。他在1949年1月的年度咨文中，正式提出了“公平施政”纲领。这个咨文把过去的各种建议综合起来，形成了一个更系统、更完善的“公平施政”纲领。

“公平施政”的实施，在许多方面取得了一定成就。

第一、制定充分就业立法：

“所谓充分就业”，杜鲁门说，“是指任何准备工作、能够工作和愿意工作的工人都有在和平时期获得适当工作的机会。”[②] 为了防止战后可能出现经济大萧条，1946年2月20日杜鲁门签署了《1946年就业法》(Employment Act of 1946)。该法明确规定，联邦政府应该负责协调和利用自己的一切计划、政策、职权和资源，来促进最大限度的就业、生产和购买力。法案还规定，在总统行政办公室设立一个经济顾问委员会，搜集经济发展动向的情报，制订旨在防止经济衰退和保持充分就业的财政金融政策。《1946年就业法》是“公平施政”的第一项重要成就，由于实施这个法案，1947年就业人数达5800万人，比1940年增加了1500万人。

第二、建造廉价公共民用住宅：

为了解决严重的房荒问题，杜鲁门于1946年2月向国会提出了退伍军人紧急住房计划，5月，国会通过了两年内为退伍军人建造27万套住房的紧急法案。1950年，经过四年的激烈斗争，又冲破重重阻挠通过了《全国住宅法》(Housing Act)，规定在其后六年内为低收入家庭建造81万套廉价公共住宅，授权

① 《杜鲁门回忆录》，第一卷，三联书店，1974年版，第432页。

② 《杜鲁门回忆录》，第一卷，第443页。

联邦政府为城市清理贫民窟和改善农村住宅提供大笔贷款和援助。杜鲁门声称:"它是联邦政府第一次采用有效手段来援助城市清理贫民窟,开创政府帮助农民改善农村住宅的计划",在美国福利发展史上将产生深远影响。①

第三、扩大社会保险范围,提高最低工资限额:

迫于社会压力,1948年5月,杜鲁门向国会提出了扩大社会保险范围的特别咨文。1950年国会通过了社会保险法的几项修正案,增加了1000万新的受益人,保险范围扩大到农场工人、不属文官退休制度的雇员、独立经营者、家庭雇工、州和地方政府雇员以及非营利组织的雇员等。退休工人的养老金平均增加了77.5%,1952年又增加12.5%。根据对《公平劳动标准法》的一项修正案,工人的最低工资从1945年的每小时40美分提高到1950年的75美分。

第四、对农业继续实行价格支持:

1949年10月,国会通过了农业法,该法保证继续对农产品实行严格的价格补贴,直到1950年底,农产品价格维持在平价的90%的水平,以后提供灵活的价格支持,使农产品价格保持在平价的75%到95%的水平。②

第五、改善民权状况的努力:

杜鲁门多次向国会建议,制订保障民权的立法,没有成功。但他在自己的权限范围内,努力改善民权状况,仍取得了一些成绩。1949年7月26日,杜鲁门颁布两个行政命令,宣布在联邦政府各部门和武装部队中废除种族隔离。为了显示总统致力于种族平等的决心,1949年他特地邀请黑人出席就职典礼的招待会

① Barton J. Bernstein and Allen J. Malusow, ed., The Truman Administration: A Documentary History, (New York, 1966), P. 139.

② 阿瑟·林克等:《一九〇〇年以来的美国史》,中册,第413页。

和舞会，任命了第一个黑人任维尔京群岛的总督和第一个黑人为联邦法官。

但是，由于共和党和其他保守势力的阻挠，“公平施政”纲领中许多具有重要意义的立法计划都遭到了失败，未能制定成为相应的立法。例如，新的类似田纳西河流域管理局计划，国民健康保险计划，联邦资助教育的计划、扶植农业的《布兰南计划》,[①] 保护黑人不受歧视的公平就业委员会以及保持联邦对潮汐地区石油储藏的控制权的计划，等，均被国会扼杀。

（二）“公平施政”的特点：

与罗斯福的“新政”相比较，杜鲁门的“公平施政”有一些明显的特点：

第一、“公平施政”是在与罗斯福“新政”完全不同的经济形势下实施的。

罗斯福“新政”，面对的是美国历史上空前严重的经济大危机，而杜鲁门推行“公平施政”，则是在战后美国经济的相对繁荣时期。

经济繁荣对于杜鲁门推行“公平施政”改革有其有利的一面，也有不利的一面。有利的一面是，它为社会经济改革提供了客观物质前提。垄断资产阶级当中的自由派，眼光比较远些，为资产阶级的整体利益和长远利益考虑得更多些。他们懂得，如象最低工资、失业补助金、农产品价格补贴、社会保险金等社会福利措施，构成了一组“内在稳定器”，有助于保护经济的持续发展，防止再发生 1929 年那样的大崩溃。[②] 因此，愿意从他们获取的巨额利润中拿出一部分，协助政府搞社会福利改革。而杜鲁门的“公平施政”，绝大部分内容属于福利主义。“公平施政”之

---

① 详见本节第二目。

② 参见：J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第二分册，第 420 页。

所以取得部分成就，正是自由派努力和推动的结果。不利的一面是：经济危机时期推行改革比较顺利，因为对于面临灭顶之灾渴望解救的垄断资本家来说，改革是当务之急、燃眉之急、生死之急；而经济繁荣时期，他们没有这种后顾之忧、存亡之忧，不愿意作出较大幅度的让步。尤其是垄断资产阶级之中的保守派，他们眼光短浅，注重一己私利胜于阶级的整体利益，考虑眼前利益甚于长远利益，因此，对于社会福利改革不感兴趣，甚至持反对态度。"公平施政"之所以具有雷声大雨点小特点，许多改革建议胎死腹中，正是由于保守派多方阻挠、重重设障所使然。

第二、"公平施政"是在反共、反民主的政治气氛中进行的。

罗斯福推行"新政"时，尽管由于严重的经济危机造成国内阶级关系十分紧张，但罗斯福总统本人和他的政府，仍然恪守着资产阶级民主原则，着重于通过"新政"改革缓和社会阶级矛盾，没有对工人运动和群众运动采取严厉措施。对于那些反对和批评"新政"的共产党和社会党，也采取容忍态度，并没有加以迫害和取缔。

杜鲁门则不然。他在社会经济改革上，是一位坚定的自由主义者，而在政治上，则是一个保守主义者，是一位反共、反民主的资产阶级右翼分子。他一面继承和发扬"新政"的改良主义传统，致力于通过自由主义的社会经济改革缓和社会阶级矛盾，一面又破坏资产阶级民主原则，严厉镇压工人运动、残酷迫害共产党人和进步人士，突出地表现出了资产阶级政客的两面性。

1946 年，罢工运动达到高潮，杜鲁门对罢工采取敌视和镇压态度，公然签署行政命令，宣布由政府接管铁路和煤矿，并要求国会授权给他，把全部铁路员工征召入伍。

为了防止所谓共产党"渗透"，杜鲁门政府在国内大肆制造所谓"红色恐怖"，迫害共产党人和进步人士。从 1946 年起，司法部和众议院"非美活动调查委员会（Un-American Activities

Committee）开始调查所谓“共产党渗透”，成千上万的共产党员和进步人士无端受到审讯和迫害。1947 年 3 月，杜鲁门颁布第 9835 号行政命令，即“忠诚调查令”，对联邦雇员进行忠诚调查，发现“不忠”行为即被解雇，搞得人人自畏。1950 年起，麦卡锡主义（McCarthyism）肆虐，杜鲁门政府为其推波助澜。当年 9 月，国会通过了《国内安全法》（Internal Security Act）即《麦卡伦法》(NcCarran Act)，更加露骨地迫害共产党人。这些反共、反民主的措施，造成了严重的负面影响，直接间接地对“公平施政”的推行起了牵制作用。

（三）没有罗斯福的罗斯福主义：

“公平施政”是杜鲁门总统面对二战后新的政治经济形势，以国家干预经济和社会生活为基本手段，对生产关系的某些方面实行某种调节和改革，以求缓和社会阶级矛盾，避免新的经济危机的爆发，其性质仍然是资产阶级改良主义。它同罗斯福“新政”一脉相承，是民主党“新政”式改良主义路线和传统的继续和扩大。

第一、从杜鲁门对待“新政”的态度上看，杜鲁门本人在国内政策上一贯是罗斯福“新政”的坚定拥护者、忠实捍卫者和热心发展者。

杜鲁门早年就是民主党内一个拥护“新政”的自由派骨干分子。1934 年，他靠支持“新政”当选为国会参议员。此后十多年间，他“一向听从富兰克林·罗斯福的领导，并信奉他的政治经济纲领”。[1] 在 1936、1940 和 1944 年的大选中，他都参加了民主党竞选纲领的制订工作。作为参议员，凡是罗斯福总统向国会提出的改革建议，他都投赞成票。正因为如此，他在 1944 年才被罗斯福选为竞选伙伴并当选为副总统。

---

① 《杜鲁门回忆录》，第一卷、第 432 页。

1945年继任总统后，他决心继承和发扬“新政”传统。在推行“新政”式改革纲领“公平施政”的过程中，他始终不忘把它同“新政”联系起来。他曾多次宣扬，“公平施政”的各项改革计划，都是根据罗斯福“新政”的“政治原则和经济哲学”提出来的。

1948年大选前，杜鲁门面临着党内外对他十分不利的政治形势。然而，他毅然决定迎着困难参加竞选，谋求连任。他在后来的回忆录中明确地说，他参加这次竞选的“主要动机”就是为了确保民主党继续执政，以捍卫和发展“新政”的改革成果，不致因保守的共和党上台执政而丧失掉。①

由此可见，“在对内政策方面，杜鲁门是个彻底的新政派”。②“杜鲁门总统是‘新政策’的忠实的继承者的把它发扬光大的人”。③

第二、从“公平施政”的内容上看，它巩固并发展了“新政”改革的成果。

罗斯福“新政”使美国走上了“福利国家”的新时代。但是，“新政”时期用立法形式确立下来的社会福利制度，其范围毕竟是有限的，它主要体现在1935年的《社会保险法》和1938年的《公平劳动标准法》等立法之中。第二次世界大战结束前，出于谋求战后和平时期国内长期稳定的战略考虑，罗斯福总统在1944年1月11日的国情咨文中发表了著名的“经济权利法案”(Economic Bill of Rights)的声明。④“罗斯福的经济权利法案已

---

① 参见《杜鲁门回忆录》，第二卷，第199，201页。

② J. 布卢姆等：《美国的历程》，下册，第二分册，第512页。

③ 黄枝连：《美国二〇三年》，第197页。

④ 该法案特别强调了公民有获得有益的工作和体面的住宅的权利，享有良好的医疗和教育的权利。关于该法案的主要内容，参阅 Barton J. Bernstein and Allen J. Malusow, ed., The Truman Administration: A Documentary History, PP. 89－90.

为战后美国国内的社会经济改革奠定了基础”,[1] 展示了在美国全面实行福利制度的美好蓝图,表明了二战后罗斯福政府将继续在更大的范围内进行社会福利改革。然而,事业未竟身先死,罗斯福未待二战结束溘然辞世,于是经济权利法也就成了他的政治遗嘱。

杜鲁门不仅继任了罗斯福的总统职位,而且继承了罗斯福开创的“新政”传统,并为实现他的遗愿和未竟事业作出了贡献。

杜鲁门“公平施政”纲领,许多内容都导源于罗斯福的经济权利法案,而且是按照该法提出的长期目标制订的。“公平施政”的立法成就和建议,不仅使“新政”的许多改革措施进一步制度化了,而且在许多方面扩大了“新政”改革的范围。比如,在解决失业和就业问题上,罗斯福曾把实现充分就业列为实现经济权利法案的首要目标,但由于战争和他的去世未能实现。杜鲁门上任后通过了《1946 年就业法》。该法的制定和实施具有深远意义。“它标志着正式承认了联邦政府应对维持最大限度就业承担责任。”[2] 在解决就业和失业问题上,较之“新政”前进了一大步。因此,有的美国学者称:“就业法是美国进步主义的里程碑”。[3] 还有人称它是“美国近代史上的一个里程碑”。[4]

在社会保障方面,杜鲁门政府在 1950 年通过了对“新政”时期颁布的《社会保障法》和《公平劳动标准》等几个法案的修正案,不仅大幅度增加了社会保障的受益人,而且扩大了受益人的职业范围,从而使美国初步形成了制度化的联邦独办和联邦与

---

① 刘绪贻主编:《富兰克林·D. 罗斯福时代》,第 355 页。

② Charles Sellers and Henry May and Reil P. McMillen, A Synopsis of American History, Vol. Ⅱ, P. 346.

③ 阿瑟·林克等:《一九○○年以来的美国史》,中册,第 399 页。

④ Dewey W. Grantham, Recent America: The United States Since 1945, (Arlington Heights, Illinois, 1987), P. 6.

各州合办的失业保险体系。

"新政"时期，罗斯福曾为解决城市贫民住房问题作过一定努力并取得了初步成绩。杜鲁门签署的"全国住宅法"较之新政又前进了一步。它不仅增加了住宅拨款用来援助城市清理贫民窟和重建残破衰落地区，而且向农村地区提供贷款，开创了联邦政府帮助农民改善农村住宅的先例。

在民权问题上，罗斯福"新政"无多大建树，而杜鲁门 1948 年提出的民权方案却激进得多，虽然由于保守派的极力阻挠未能在国会通过，但杜鲁门绕过国会采用行政命令的方式，取消了联邦政府各部门和武装部队中的种族隔离，毕竟也是一大进步。

上述事实说明，杜鲁门"执行的是一个'没有罗斯福的罗斯福主义'"，[①]"'公平施政'基本上是新政的延伸"，[②] 作为罗斯福之后的第一任民主党总统，杜鲁门不愧为"新政"传统的继承者、捍卫者和发展者。有的美国学者对杜鲁门及其国内施政作了这样的评价："与其把哈里·杜鲁门看作是一个代表扩大'新政'思想的社会改革者，还不如把他看作是一个新纲领的开创者。第 33 届总统的国内领导，远比他的同时代绝大多数人所想象的意义大得多。杜鲁门不仅成功地保卫和加强了'新政'，而且还制订了在 20 世纪 60 年代的社会改革中才结出果实的议事日程。他是超出'新政'的自由派设计师之一。"[③]

二、坚持和反对"新政"传统的斗争

（一）杜鲁门时代两党斗争概观：

杜鲁门任内两党斗争的基本格局大体上与罗斯福"新政"时

① 黄连枝：《美国二〇三年》，上卷，第 197 页。

② Erit F. Goldman, The Crucial Decade, (New York, 1956), P. 92.

③ Dewey W. Grantham, Recent American, P. 56.

期相类似，仍然是自由派与保守派的斗争，党派斗争的中心内容，依然是围绕着对待"新政"式改良主义路线的态度问题进行的。由于执政的杜鲁门总统是个"彻底的新政派"，以他为核心的新政派决心保卫并扩大"新政"改革的成果，故而自由派在民主党内仍然居主导地位，而对"新政"持抵制态度的保守派，则仍在共和党内占优势。支持民主党的主要是劳工、中等收入以下的职员、黑人和少数民族，在地域分布上主要在东部和南部；共和党的支持者，主要是大企业家、大资本家、高级职员和盎格鲁·撒克逊族白种人，在地域上主要是西部和中西部。不过，二战后，两党的内部分裂都加强了。民主党内部的南部保守派，越来越具有分离倾向，最后走上了分裂道路；共和党内部，东北部的温和派与保守派意见不一，也很难保持党内团结。但是，从总体上看，战后民主党仍然是带有改良主义色彩的党，共和党则是一个坚持保守主义的党。

应当指出，二战后由于垄断的继续发展和生产与消费矛盾的加深，国家垄断资本主义已成为不可逆转的趋势，保守的共和党已不可能做到完全取消"新政"的改革成果，更不可能根本改变曾经把国家从大萧条中拯救出来因而深得民心的"新政"式改良主义路线。因此，二战后两大政党的斗争的内容已经发生了某些变化，已不象二战前那样民主党推行国家干预，共和党坚持自由放任。二战后，民主党与共和党之间的策略分歧主要是：民主党自由派在经济上主张国家更多地干预经济，通过扩大政府开支刺激经济发展，减少失业和保持工人的最低生活水准，扩大社会福利事业，减少种族歧视，尽力缓和社会阶级矛盾。而共和党保守派则鼓吹"自由竞争"、"自由企业制度"，在国家干预经济的作法上强调发挥私人企业的积极性，要求政府减少企业税收，对工人阶级实行强硬态度，主张压缩和减少社会福利计划，为了维护垄断资产阶级的利益，甚至不惜激化阶级矛盾。

战后初期，美国国内保守思潮有所抬头。在共和党内，由于过去曾经支持过"新政"的自由派议员相继去世或落选，一批中西部保守派分子进入国会，并逐步控制了共和党国会党团的领导权，因而，使共和党内保守派的力量大大加强。例如，第 27 任总统威廉·H. 塔夫脱（William H. Taft）的儿子罗伯特·塔夫脱（Robert Taft）任参议院共和党政策委员会主席，成为共和党新的保守派头目。他被认为是企业利益的卫护者、进步主义的恶毒敌人，人称"共和党先生"。

杜鲁门任内民主党自由派与共和党保守派的斗争集中体现为总统与第八十届国会的斗争和 1948 年两党对总统职位的激烈争夺。

（二）杜鲁门与第 80 届国会：

杜鲁门开始执政的头两年内在推行他的国内政策方面屡遭挫折。他在控制通货膨胀方面的出尔反尔和最后取消管制而导致的空前的物价飞涨引起了广大消费者的不满；他因对罢工运动的破坏和粗暴态度激怒了劳工；他起劲的鼓吹社会福利和民权立法开罪于保守分子；又由于他把"新政"要员哈罗德·伊克斯和亨利·华莱氏排挤出内阁使新政派大失所望。所有这些，都严重损害了他的声望，民众对他的支持率迅速从 87%的高峰跌落到了 32%。当时，杜鲁门本人"已经给亿万美国人造成一种无能的总印象：既不能领导，又不能治理。"①

共和党抓住这个机会，在 1946 年中期选举中发动攻势。他们发明了一条十分奏效的口号，叫做"够了吗?"，"罢工够了吗？内阁官员相互扯皮够了吗？自相矛盾的政策够了吗？通货膨胀够了吗？生活费用高得够了吗？原子弹够子吗？……"民众回答

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，中册，第 405 页。

说："够了，我们真是够了。"[1] 选举结果，民主党惨败，在参议院失去了 12 席，在众议院失去了 55 席。而共和党则打了一个翻身仗，自 1928 年以来第一次赢得了国会两院的控制权。并在除南部以外的 32 个州中夺了 25 个州长职位。这次选举，共和党还把许多保守派分子送进了国会两院，如俄亥俄州的约翰·布里克（John Bricker）、威斯康星州的约瑟夫·麦卡锡（Joseph McCarthy）和加利福尼亚州的理查德·尼克松（Richard M. Nixon）等。

共和党保守派控制了第 80 届国会之后，把它变成了保守主义的堡垒。他们同民主党南部保守派结成了一个强大的保守联盟，千方百计刁难政府，对"公平施政"计划横加阻挠，成为杜鲁门改革道路上的一个巨大障碍。因此，杜鲁门与第 80 届国会的斗争，就成了罗斯福身后"新政"继承者与反对者结成的各种联盟长期斗争的第一次较量。

第 80 届国会首先向"新政"立法开刀。1947 年 6 月，共和党保守派头目罗伯特·塔夫脱操纵国会通过了一个反劳工的《塔夫脱—哈特莱法》（Taft-Hartley Act of 1947）即 1947 年劳工关系法。。该法对 1935 年《华格纳法》赋予工会的权力作了重大修正，大大扩大了雇主的权利。它规定：禁止代表全国性同业工人的集体谈判，工人进行集体谈判的范围只限于 50 英里以内；禁止实行"封闭工厂"（Closed shop），[2] 不得为支持某一工会而反对另一工会；工会只能签订涉及个别企业而不包括整个部门的集体合同；允许雇主控告工会违反合同；工人罢工前必须有 60 天

① 安德烈·莫鲁瓦：《美国史》，第 329 页。

② "封闭工厂"是工会运动的一项成果。它规定雇主只能雇用加入某一工会的工会会员工人入厂工作，以保证工人工资不致降低。过去，资本家为了降低工人的工资，坚持实行"开放工厂"（Open shop），以便吸收那些迫于饥饿而宁愿接受最低廉工资的非工会会员工人入厂工作。

静候调查的"冷却"时期，如总统认为罢工危害国家安全时，可以颁布禁令；工会必须向劳工部长提交年度财政报告等有关资料；禁止工会向各政党捐款；禁止共产党员担任工会高级职务……等等。《塔夫脱—哈特莱法》是战后最严重的反劳工立法，它剥夺了工人阶级几十年斗争所取得的一些成果，是对"新政"时期所通过的《瓦格纳法》的一个倒退。该法"是战后发生的、绝无仅有的一次退却"，[①] 引起了工人的强烈抗议。劳联主席威廉·格林（William Green）称其为"奴隶劳工法"。[②]

杜鲁门总统为了缓和阶级矛盾和在 1948 年大选中争取工人的支持，于 1947 年 6 月 20 日否决了这个法案。他在否决理由中宣称：该法案将"颠倒我国劳工政策的基本方针……它包含着许多将会在未来年间祸害这个国家的种子。"[③] 然而，国会再行复议时，却使总统的否决无效。此后，杜鲁门几次试图废除该法，均未成功。"越过总统的否决而通过的《塔夫脱—哈特莱法》是战后时代保守派最重要的胜利。"[④]

在反通货膨胀方面，总统与国会的斗争更为激烈。杜鲁门一再警告，减税将会助长通货膨胀，而国会又挫败总统的否决，于同年 7 月和次年 3 月通过了两个只对富人有利的减税法案。结果，给已经失去控制的物价飞涨火上加油。

为了保证农民有稳定收入，避免受到农产品价格波动的影响，杜鲁门协同他的农业部长查尔斯·布兰南（Charles Brannan）于 1949 年春制订了一个扶植农业的新计划——《布兰南计划》(Brannan Plan)。主要内容是：允许农产品在市场上寻找其自然

① 赫伯特·斯坦：《总统经济学》，中国计划出版社，1989 年版，第 74 页。

② Ralph Volney Harlow, The United States: From Wilderness to World Power, P. 813.

③ 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第 804 页。

④ 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，中册，第 406 页。

价格；如市场上的实际价格低于政府支持价格，其差额由政府给农民以补贴；补贴范围由过去只限于不易腐商品扩大到易腐商品（如肉、蛋和乳制品）；补贴对象限于生产价值低于26，100美元的农场主。较之“新政”时期的农业法，《布兰南计划》显然又前进了一大步。但是，该计划却被国会断然否决。

除此之外，“公平施政”中其他许多扩大“新政”成果的立法议案如关于旨在取消种族歧视的民权法案等等，都因共和党保守派从中作梗而遭否决。“自从安德鲁·杰克逊以来，国会给予杜鲁门的合作比以往任何总统更少，而给予他的麻烦比以往任何总统更多。”[①] 第八十届国会的可恶作法，成为杜鲁门“一个最伤脑筋的问题”，直到他离任后仍然对此耿耿于怀。他在回忆录中写道：“控制了全国立法的第八十届共和党国会，力图取消民主党的健全的政策，如集体谈判、社会保险、房屋管制、物价管制以及政府为大多数人权利平等而执行的措施。非但如此，国会还无视总统一再提出的建议，并且在住房、物价、赋税、农业、劳工、工业关系、对外贸易以及国内外政策的一切重要方面都屈服于特权集团的压力或为特权分子的院外集团所收买”，“简言之，第八十届国会表明共和党过去一向是、并将继续是特权集团的政党。”[②]

就在第八十届国会阻挠改革连连得手，保守派弹冠相庆，杜鲁门被搞得焦头烂额，民主党人十分沮丧的气氛中，迎来了1948年大选，从而开始了两党新的一轮争夺战。

（三）1948年的两党较量：

1948年的总统竞选，是杜鲁门与第80届国会斗争的继续。

---

① Alfred Steinberg, The Man From Missouri: The Life and Times of Harry S. Truman, (New York, 1962), P. 267.

② 《杜鲁门回忆录》，第二卷，第205页。

大选的胜负，关系到"公平施政"能否继续下去。可是，政治形势对杜鲁门十分不利。当时，民主党是以一个陷于四分五裂的党投入大选的。早在全国党代会召开前，党内就掀起了一个"倒杜鲁门运动"。由于物色不到合适的总统候选人，这个党曾几次劝说当时还是无党派人士的德怀特·D. 艾森豪威尔（Dwight D. Eisenhower）将军接受提名，遭到拒绝后才不得不致力于谋求杜鲁门总统连任。在7月12－14日费城代表大会上，以休伯特·汉费莱为首的民主党进步派组成的"美国人民主行动组织"（Americans for Democratic Action），提出了一个激进的民权纲领被大会通过，[①] 南部保守派分子因强烈反对这个纲领，挥舞着昔日"南部同盟"的旗子，高喊"再见"，怒气冲冲地退出了会场。7月17日，这些背叛者们在亚拉巴马州的伯明翰市单独集会，成立州权民主党（States Rights Democtatic Party），提名南卡罗来纳州州长斯特罗姆·瑟蒙德（Strom Thurmond）为总统候选人。紧接着，在7月下旬，与杜鲁门在对外政策上存在严重分歧的亨利·华莱氏及其追随者也在费城召开分裂会议，成立进步党，[②] 提名亨利·华莱氏为总统候选人参加竞选。对于民主党和获得提名的杜鲁门来说，党的严重分裂显然是个严重打击。党内多数人情绪悲观，预感到杜鲁门获胜无望。

1948年6月，共和党在近乎狂欢的气氛中召开党代表大会，推举纽约州州长托马斯·杜威（Thomas E. Dewey）为总统候选人。鉴于"新政"式社会经济改革已经深入人心，共和党不敢公开亮出他们的保守主张，制定了一个赞成新政的改革结构和杜鲁门对外政策的竞选纲领。它向选民许诺要制订更多的民权、住宅

---

① 其内容包括：充分平等的参政权、就业机会均等权、人身安全权和军队内部待遇平等权等。

② 该党的竞选纲领主张执行和平外交政策，与苏联友好合作，禁止原子和化学武器，主要工业国有化，废除《塔夫脱—哈特莱法》和取消种族歧视等。

和社会福利立法。这个纲领实际上是“对民主党政纲的剽窃”。[①]因为，纲领除坚持进一步减税和支持反劳工的《塔夫脱—哈特莱法》之外，与民主党的竞选纲领大体相似。

竞选期间，尽管杜威州长在竞选演说中除了指责民主党“无能”之外别无高着，但共和党收买大众传媒发起的宣传运动却声势浩大，颇为奏效。几乎90%的报刊和广播电台操纵着舆论导向，为共和党擂鼓助威，对杜鲁门政府竭尽诽谤、攻击之能事。有的报刊公然把杜鲁门当作“落选”的“前任总统”，而把杜威说成是正在“等候上任”的“下届总统”。素孚盛誉的盖洛普民意机构所做的民意测验也显示出：杜鲁门必败无疑。[②] 共和党人相信：杜威稳操胜券！

面对党内外极为严峻的形势，杜鲁门毫不气馁地投入了战斗。竞选期间，他采取了两个非同寻常而又大奏奇效的战术：

其一、杜鲁门宣布：7月26日（这一天是密苏里州芜菁节）召开国会特别会议，要求共和党人兑现诺言，利用他们控制的国会通过该党竞选纲领中提出的一些改革立法。杜鲁门这一着，一下子把共和党置于进退维谷的尴尬境地：如果违心地举手通过这些原本民主党一再提倡的立法，就等于给杜鲁门帮个大忙，如果相反，将证明共和党自食其言，他们的纲领毫无价值。果然共和党上了圈套，过了两周，特别国会一事无成。总统召见记者，对这个“无所事事的国会”所开的“无所事事的会议表示遗憾”。就这样，杜鲁门棋高一筹，首战告捷，在政治上给了共和党致命的一击！

其二、为了揭穿大众传媒和民意测验机构替共和党所作宣传

---

① 刘绪怡主编：《当代美国总统与社会》，第177页。

② 《新闻周刊》对50名高度受尊敬的政论作家进行了一次民意测验，询问他们认为哪位候选人会赢，投票结果是：杜威50票，杜鲁门0票。参见戴维·麦卡洛：《杜鲁门传》，下，世界知识出版社，1997年版，第787页。

的虚假性，杜鲁门利用现任总统的有利地位，乘火车作穿越全国的旅行，直接向人民说话，以争取广泛支持。总统专列每到一站，他就站在火车平台上，向麇集而来的听众发表即席演说。他痛斥“白吃饭的”第八十届国会是“美国历史上最糟糕的国会”，指责“共和党是一个特权的、自大的、掠夺的党，一个对老百姓不感兴趣的党”。[①] 杜鲁门的创记录竞选旅行长达31，700英里，发表演说356次，听众多达600多万，收到了极好效果。

大选揭晓后，“整个国家都目瞪口呆”。[②] 杜鲁门以303对189张选举人票和49.5%对45.1%的选民票获胜。同时在国会选举中，民主党也击败共和党，重新夺得国会两院控制权。33个参加州长竞选的民主党人，有21人获胜。杜鲁门意外获胜的消息从华盛顿传出后，共和党人最感难堪，而那些做出错误预测、洋相百出的舆论界先生们，统统成了人们大加嘲弄的笑柄。他们面对这位“新”总统，无不追悔莫及。[③]

的确，“杜鲁门的胜利，是美国总统选举史上最令人惊讶的大冷门”。[④]

1948年民主党战胜共和党，绝不仅仅是杜鲁门个人的胜利，而是罗斯福开创的“新政”式改良主义路线和传统的胜利。著名政论家沃尔特·李普曼把这次大选结果称之为“富兰克林·罗斯福在其死后的一次大捷”，说“这次选举完全是新政的另一次胜利”。[⑤] 这次胜利的重大意义在于，它为“公平施政”的持续、

---

① Dewey W. Granthan, Recent American, P. 50.

② 戴维·麦卡洛：《杜鲁门传》，下，第807页。

③ 杜鲁门在选举结果公布后回到华盛顿时，途经《华盛顿邮报》社，抬头看见办公大楼横挂着一幅巨大的横标：“被迫认错者欢迎您回来。”戴维·麦卡洛：《杜鲁门传》，下，第818页。

④ 拉尔夫·德·贝茨：《美国史》，下册，第70页。

⑤ 戴维·麦卡洛：《杜鲁门传》，下，第813页。

扩大和深化提供了政治保证。

第二节 艾森豪威尔的“共和党插曲”，50年代的两党政治

一、白宫何以换马？

1952年大选，作为共和党总统候选人参加竞选的德怀特·D.艾森豪威尔以压倒优势击败了民主党候选人艾德莱·史蒂文森，从而实现了20年来两大党之间第一次“白宫换马”。[①]

共和党自1933年因胡佛总统反危机失败被逐出白宫以来，一直没有回天之力，长期处于在野地位而不得翻身。“这个党在随后的二十年间，只是平庸而过，毫无蓬勃气象……不管是偶然的巧合还是有意安排，党仅仅作了自己继续生存所必需的最低限度的调整。除此之外，它只是墨守成规，无所建树。从某一角度来看，它的继续存在可以看作一种成就，因为这是它重掌政权的先决条件。”[②] 为什么20年来处于绝对优势地位的民主党在这次大选中遭到惨败，把政权丢给了共和党？这个突然变化其实并非偶然。

首先，这次白宫换马与杜鲁门总统的失误和民主党的暂时衰落有关。

---

① 这次大选艾森豪威尔夺得了39个州的442张选举人票，55.2%的普通票，史蒂文森只得到9个州的89张选举人票，40%的普通票。

② 《美国共和党史》，中译本，第301页。

在1952年竞选过程中，共和党炮制出一个化学公式"K_1C_2"（即朝鲜战争、对付共产主义手软和政府腐败）作为攻击民主党政府的重炮。[①] 他们特别强调，朝鲜战争是应当解决的最重要的问题。应当说，这的确是很厉害的一着。发动侵朝战争是杜鲁门政府对外政策的重大失误。朝鲜战争是美国历史上一次极不得人心的非正义战争，就连美国军方要人、参谋长联席会议主席奥默·N．布莱德雷（Omer N. Bradley）也把它称之为"在错误的时间，错误的地点，同错误的敌人进行的一场错误的战争"。[②] 这场战争付出的沉重代价引起了美国人民的强烈愤懑，国内反战运动勃然兴起，使杜鲁门政府的威信一落千丈。艾森豪威尔在竞选中抓住广大选民的厌战心理，公开许诺：他上台后"将亲赴朝鲜"，尽早并体面地结束这场战争，[③] 从而赢得了重要的一分。再者，杜鲁门政府推行反共政策，纵容麦卡锡主义肆虐，也自食其果。1950－1952年间，麦卡锡反共歇斯底里甚嚣尘上，不仅指控共产党渗入政府，制造"红色恐怖"，而且大肆攻击罗斯福以来的民主党执行了一条有利于国际共产主义而不利于美国的外交政策，把罗斯福政府和杜鲁门政府执政的20年，称之为"叛卖的二十年"。尽管杜鲁门同样反共，但他对共和党仍然说他的政府"对共产主义手软"的指责却有苦难言。加以，杜鲁门执政后期政府内部确有腐败丑闻被揭露，从而使得民主党在大选中对共和党的抨击几乎无词还击，处于被动、防守的不利地位。

40年代后期，民主党处于暂时衰落状态。该党在1948年大

---

① K_1C_2——K_1 即 Korea（朝鲜）、C_2 即 Communism（共产主义）和 Corruption（腐败）。Walter La Feber and Richard Polenbery, The American Century, P. 366.

② Thomas A. Bailey, A Diplomatic History of the American People, P. 823.

③ Dew W. Grantham, Recent America, P. 50.

选时就已陷于分裂。亨利·华莱氏的进步党和南部州权民主党单独参加总统竞选，给了民主党一个沉重打击，虽然杜鲁门凭着个人努力和巧妙策略得以连任，但此后党内的派别争斗却依然如故。在1952年党代表大会召开之前，党的一批有影响的人物又搞了一场“抛弃杜鲁门”的运动，待到总统候选人人选确定之后，当着阿德莱·史蒂文森在全国各地竞选旅行、发表演讲、竭尽全力争取选民支持的时候，南卡罗来纳、佛罗里达、弗吉尼亚及其他一些州的民主党极端保守分子竟公然宣称他们是“艾森豪威尔的民主党人”。1952年6月的民意测验表明，有41%的民主党人表示，假如老大党不要艾森豪威尔，他们就把他列入民主党候选人名单。党内分裂和离心倾向所造成的一个重要恶果是，原先一向支持民主党的18个州（其中包括南方4个州）纷纷倒戈，原来中低收入阶层的几百万传统的民主党选票也投给了共和党，从而使罗斯福以来长期保持的新政联盟暂告衰落。民主党呈现出来的这种暂时衰落状态，是民主党在1952年大选中败北，丢掉总统职位的根本原因。

其次，这次白宫换马与艾森豪威尔的个人声望有关。

艾森豪威尔是1952年大选时最孚众望的人物。他独自具备而其他竞争者都不具备的几个条件，使他不论作为共和党的候选人或是民主党的候选人都会赢得大选进入白宫。

第一、艾森豪威尔众口皆碑的军旅生涯和赫赫战功使他成为举国崇敬的民族英雄。

第二、几十年的超党派身份和无党派偏见给他提供了独自拥有的政治资本。

第三、受人称道的个人品格使他具有美国道德领袖的形象，竞选期间他所表达的中间立场也与当时美国公众的要求和愿望相吻合。

总之，1952年大选时的艾森豪威尔，堪称美国人崇拜的偶

象。他的独特人格是共和党取得突破重反白宫的重要因素。难怪有人这样说："艾森豪威尔在11月获得的压倒优势的胜利，与其说是共和党的胜利，不如说是他个人的胜利。"①

1956年，艾森豪威尔连任成功，为共和党争得了八年的政治统治。

二、艾森豪威尔何以走"中间道路"?

白宫换马了。艾森豪威尔作为20年来第一个共和党总统，当然不可能象哈里·杜鲁门那样，按照罗斯福"新政"的改良主义模式，继续推行凯恩斯主义的改革，但是，他也没有象党内保守派罗伯特·塔夫脱等人所希望的那样，断然停止"新政"式社会经济改革，重新回到20年代的"正常状态"，实行共和党传统的保守主义统治，而是选择了一条在二者之间调和折中、兼采共和党和民主党某些政策的"中间道路"。为了与他人相区别，艾森豪威尔把他的国内政策贴上了自己的标签：现代共和党主义(Modern Repubicanism)，或称"能动的保守主义" (Dynamic Conservatism)。

何谓"现代共和党主义"? 艾森豪威尔自己有一个简单的解释："它是一种政治哲学，这种哲学明确承认联邦政府负有领导责任，在对我们巨大经济机器的生产力进行安排时，要做到没有一个人无辜地遭受灾难和贫困……我们同样相信自由企业制度，是自由企业制度赐福于美国。因此，我们要尽力保持自由企业制度，要尽可能将所有这些问题交由地方和州的私人企业去解

① 加尔文·D. 林顿编著：《美国两百年大事记》，上海译文出版社，1984年版，第392页。

决。"[1] 由此可见，艾森豪威尔的"现代共和党主义"的基本精神和主要内容，就是走一条介于罗斯福"新政"传统与20年代共和党保守主义传统之间的"中间道路"，即既承认和接受罗斯福"新政"时期形成的社会和经济结构，又要缩小国家干预经济的范围和规模，争取实现共和党一贯坚持的平衡预算、压缩公共开支、减少通货膨胀和实行自由企业制度等传统目标。"现代共和党主义"的这种折中性，使得艾森豪威尔政府的国内政策具有十分明显的二重性特点，即"保守主义与自由主义兼而有之，自由放任与政府干预彼此渗透，传统经济学与凯恩斯主义互为补充。"[2] 这种二重性特点，在社会经济政策上体现得尤为突出。

（一）在动力和自然资源的开发和管理上，推行政府与私营企业之间的所谓"合伙"政策，即一方面强调削弱联邦政府的责任，尽力让私人企业承担那此风险小、利润大的项目，使之从中渔利，另一方，联邦政府又慷慨承担那些风险大、利润低、规模大、私人或地方无力承担也不愿承担的建设项目。

（二）在货币金融和财政政策上，交替实行传统庸俗经济学和凯恩斯经济学。

艾森豪威尔政府的货币金融政策，基本上坚持健全美元和通货紧缩政策，但反对对物价和工资实行直接管制。在财政政策上，强调减少开支，平衡预算，但当这个目标不能实现时，也不得不搞赤字财政。

（三）在社会福利政策上，一方面继承并扩大了"新政"以来的社会福利改革，另一方面，在教育、公共住房建设和健康保险等方面，又反对联邦资助，强调地方政府和私人机构多承担责任。

---

① 转引自刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，第169页。
② 刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，第170页。

（四）在农业政策上，为了克服农业危机，既维持“新政”以来国家对农业的价格支持，推行所谓“农业银行计划”，[①] 又放弃联邦政府对农业的更多控制，减少政府花费，尽力促进农业走向自由市场。

（五）在动力和自然资源等经济领域实行带有保守倾向的政策，而在消除种族歧视等民权方面又显示出更多的自由主义色彩。

艾森豪威尔的共和党政府之所以“走中间道路”，奉行具有二重性特点的“现代共和党主义”，当然同艾森豪威尔本人素来喜欢调和、折中的性格有一定关系，但从根本上说，它是美国50年代社会经济发展和统治阶级现实需要的产物。

（一）“现代共和党主义”是“新政”式国家垄断资本主义的不可逆转性和共和党的治国政策适应性发展的产物。

在美国历史上，任何一个政党和它的代表人物上台执政后，都不能不面对现实，不能不根据当时的国情和本阶级的根本利益来制订自己的施政纲领，也都不能不随着形势的发展变化来调整自己的政策。艾森豪威尔入主白宫，打断了长达20年的民主党统治，但是，20年来民主党政府一直推行富兰克林·D. 罗斯福所开创的资产阶级改良主义路线，已经使美国的社会经济面貌发生了深刻变化。30年代的罗斯福“新政”，由于实行国家直接干预社会经济生活，局部改变生产关系，不仅使美国走出了经济危机的绝境，而且在一定程度上改善了广大下层群众的处境，引导美国走上了“福利国家”的道路，从而迅速而大规模地将美国垄断资本主义推向了国家垄断资本主义阶段。第二次世界大战爆发后，“新政”改革虽然停止了，但它所确立的“新政”式国家垄

① 1956年国会通过了《土地银行法》（Soil Bank Program），即为了减少过剩农产品，凡5年内让土地休耕或只种肥田作物的农民，其所受损失由政府予以补偿。

断资本主义体制却被基本保留下来。二战期间，美国的国家垄断资本主义非但没有削弱，反而因战争需要而有所加强。二战后，民主党继续执政，杜鲁门政府继承“新政”传统，推行“公平施政”，不仅进一步巩固了“新政”式国家垄断资本主义体制，而且在某些方面有所发展。“新政”以来民主党政府的改革实践及其成果表明，“新政”式的社会经济改革以及由此形成的“新政”式国家垄断资本主义，对于克服经济危机和保证社会的长期稳定发挥了重要作用，对于这个有目共睹的事实，统治阶级内部除少数右翼保守分子外，都是承认的。加以，下层劳动人民也从福利计划中得到了某些好处，因此，他们也接受“新政体制”。这种情况说明，肇始于罗斯福时代，杜鲁门时代又继续向前发展的“新政”式国家垄断资本主义，在50年代，是任何政党、任何一位总统都无法加以逆转的。这就是艾森豪威尔上台后面临的基本现实和实际国情，也是他不得不认可“新政”体制的一个重要原因。

但是，艾森豪威尔既然以共和党的政治代表上台执政，他和他的政府的施政纲领就不会完全因袭民主党的“新政”传统，总要打上共和党自己的印记，否则，就不能称其为共和党总统和共和党政府了。然而，历史发展到50年代，共和党的治国政策，已不可能固守20年代那种保守的自由放任政策了。共和党自1933年被逐出白宫，整整20年在野。20年来，民主党罗斯福“新政”改良主义路线的深得人心和不断地取得成功加深了共和党内部的分化，尽管保守派在国会中仍有相当势力，但共和党自由派的力量却逐渐强大。自由派不仅常常在国会中支持民主党政府某些“新政”式立法而使保守派无所作为，而且他们在党内控制了历次总统候选人提名，不断推出自由派政治家参加总统职位的角逐，只是因为缺乏众望所归的领袖而在大选中屡屡败北。20年来，共和党为了谋求东山再起，在历次大选中都避免直接打击

“新政”，一直采取“我也会做”的竞选策略。[①] 在 1952 年大选中，民主党提出了一个“你从来没有过得这么好”的口号，艾森豪威尔则提出“已经有了的，一样也少不了”与之对抗，实际上也是“我也会做”这个策略的继续。实行这个策略当然并不意味着共和党要照搬“新政”路线，但它却说明，共和党为了自己的生存和发展，为了重掌国政，已经放弃了传统的自由放任主义，正在不断地调整自己的治国政策，不断地向着政府干预论和“福利国家”论妥协。这些历史事实说明，艾森豪威尔以走中间道路为特征的“现代共和党主义”的提出和实施，正是 20 年来共和党治国政策适应性发展的自然延续。

（二）“现代共和党主义”是 50 年代美国统治阶级现实需要的产物。

50 年代的美国来自各方面的现实需要，迫使艾森豪威尔政府不得不走“中间道路”，推出具有二重性特点的政策。

其一、推行冷战和全球战略的需要。

第二次世界大战后，美国外交进入全球称霸时期。二战结束后，杜鲁门总统率先对美国的对外政策作了第一次战略大调整：由二战期间与苏联进行国际合作转向遏制苏联、争夺世界霸权，在全世界范围内推行反苏、反共的冷战政策。[②] 艾森豪威尔政府上台后，继续奉行这个战略，并继续与苏联展开军备竞赛。在军事政策上，艾森豪威尔把保持战略核武装力量的优势作为实现美国外交目标的主要工具。而要进行军备竞赛和保持美国战略核武装力量的优势地位，势必要增加国防开支、大力发展最费钱的高科技技术研究，这就不能不直接影响到国内政策的制订和实施。

① 这个策略在共和党内一直存在争议，也从未能达到争取选民多数的目的。参见 Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky, Presidential Election, P. 159.

② 参阅杨生茂主编：《美国外交政策史》，人民出版社，1991 年版，第 19 页。

比如，艾森豪威尔执政初期，原想实行共和党传统的削减开支、平衡预算的健全财政政策，后因军备竞赛，大量增加了用于制造导弹、卫星和各种先进武器的开支，迫使它不得不重新乞灵于凯恩斯主义的赤字财政。

其二、解决国家垄断资本主义自身矛盾的现实需要。

对于资本主义制度来说，以国家干预经济生活为特征的凯恩斯主义经济学并非医治百病的灵丹妙药，实际上，它对美国社会的影响是双重的，一方面，它比较有效地克服了经济危机，有利于经济和科学技术的发展，在一定程度上起了缓和阶级矛盾的作用，有利于保持社会的相对稳定。但在另一方面，实行大规模赤字财政政策必然引起通货膨胀，加深资本主义的矛盾，久而久之，就会造成新的、更加深刻的危机。艾森豪威尔执政时期，凯恩斯主义经济学仍在显示其积极作用，“新政”式国家垄断资本主义还在发展，因此，艾森豪威尔在一定程度上承认了“新政”社会改革的自由主义原则。但是1957－1958年经济危机期间却出现了经济衰退与物价上涨的史无先例的反常现象，这种现象是后来出现的“滞胀”危机的先兆，是“新政”式国家垄断资本主义自身矛盾和潜在危机的初步表露。面对这个新现象，艾森豪威尔则没有被民主党的反危机手段所束缚，果断地采取了通过货币紧缩政策进行宏观调控来抑制通货膨胀的政策。由此可见，艾森豪威尔的对内政策时而带有自由主义倾向，时而又带有保守主义倾向，是面对国家垄断资本主义的自身矛盾而自觉或不自觉地作出的一种现实主义反应。

其三、缓和社会阶级矛盾、迎合求稳怕乱的国民心态以求保持稳定统治的需要。

50年代，美国社会处于稳定发展之中，经济呈现相对繁荣局面，被人们称为“丰裕社会”。经济上的富足和物质生活的大幅度提高，使得那些得以分享“丰裕社会”实惠的人形成了一种

求稳怕乱的国民心态，向往安稳和舒适似乎成了一般国民的共同追求。艾森豪威尔显然有意迎合这种国民心态。他在国内政策上，尽力在民主党的自由主义和共和党的保守主义二者之间搞调和折中；在政府行为上，则极力避免“惊天动地”的大动作，使大多数“丰裕社会”既得利益者感到满足，以便求得他们的支持。

另一方面，在“丰裕社会”的表层下面，还有“另一个美国”即贫困的美国。50 年代，贫困居民之中有数千万人生活在最低生活水平线以下。[①] 艾森豪威尔和他的政府当然懂得农民和劳工力量对竞选运动的影响，因此，他们出于争取政治支持和缓和阶级矛盾的策略需要，不能不对劳动人民在就业、工资和福利方面的要求予以关注，保留甚至扩大某些社会保障和福利制度。正如美国学者所指出的：“艾森豪威尔乃是部分地出于有意、部分地出于无意，对国内事务采取了一种得到全国很多人赞同的温和的方针。”[②]

总之，艾森豪威尔的“现代共和党主义”，是“新政”式国家垄断资本主义不可逆转和它自身矛盾的产物，是共和党的治国政策适应性发展和对付 50 年代各方面现实需要的产物，是共和党不得不奉行的一种实用主义政策。

三、50 年代两党政治的特点

50 年代美国两党政治的基本特点是两党政治平衡。这种平衡的突出表现是，共和党在 1952 和 1956 年赢得了两次大选的压

---

① 1960 年，联邦劳工统计局把四口之家的最低生活水平线定为年收入 3000 美元。参见刘绪贻主编：《战后美国史》，人民出版社，1989 年版，第 133 页。

② 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，第 873 页。

倒性胜利，连续占据着总统职位，但民主党却在大部分时间内控制着国会，形成了两党互相牵制的政治局面。

前已述及，1952年的白宫换马，艾森豪威尔的人格和魅力起了十分重要的作用，许多选民投票给艾森豪威尔实际上是把他当作崇拜的偶象，拥护他当总统，并非完全拥护共和党执政，因此，在很大程度上是艾森豪威尔个人的胜利，而不是共和党的胜利。1956年的大选情况大体相似。大选前的民意测验表明，如果没有艾森豪威尔，任何一个共和党人也不能够赢得总统职务。而艾森豪威尔总统执政期间，在传统的共和党政策和民主党“新政”路线之间搞调和折中，走“中间道路”，实际上也是两党政治平衡在国内政策上的一种体现。

另一方面，在50年代的8年间，尽管共和党依靠艾森豪威尔连续夺得总统宝座，但在国会控制权的争夺战中，共和党却没有从根本上翻过身来。1952年国会选举，共和党只以微弱多数取得了参众两院的多数党地位（参议院多1席，众议院多10席），而此后的三届国会选举中，它又连连败北，使民主党连续6年掌握了国会控制权。1954年中期选举，因1953－1954年的经济危机和农民对共和党削减农产品价格补贴的政策的不满，民主党又以微弱多数重新恢复了国会两院的多数党地位。1956年，民主党在两院仍保持了多数，并略有进展。到1958年中期选举时，由于国内外许多因素同时起作用（经济危机、小石城事件、苏联人造卫星上天造成的心理恐惧和对政府的埋怨情绪等），共和党遭到惨败，民主党取得了1936年以来最大的一次胜利，在众议院多出130个席位（383:253），参议院多30个席位（64:34）。一个党失去总统职位后，却在国会两院连续保持多数党地位，这是史无前例的现象。艾森豪威尔执政八年，却在六年内与民主党控制的国会打交道，他的内外政策不能不受到民主党的牵制。

之所以形成这种两党政治平衡，大体上说有两个方面的原因：

其一、主要由于新政联盟的解体导致了民主党丢掉总统职位，而共和党却没有建立起一个新的稳定的全国性多数派联盟取而代之，这是它未能取得长期优势的主要原因。

在1952年大选时，伴随着民主党新政联盟的解体，共和党的选民实力由于增加了三种新来源曾一度迅速扩大：一是经济繁荣所带来的中产阶级的扩大和城市效区化趋势的加强引起的人口由城市中心向效区的迁移，使得居住在现代化效区的中产阶级和白领工人成为共和党新的支持者；二是北部工业城市中对通货膨胀等存有不满的蓝领工人和怨恨民主党政府反共不力的天主教徒等大批倒向共和党；三是共和党对南部的渗透取得一定成效。在南部新兴工业城市的居民中，许多是从北部来的移民，1952年成为艾森豪威尔的支持者。1948年大选时分裂出来的州权民主党控制的一些州，也有一些倒向共和党，1952年有4个州，1956年又增加到5个南方州转而支持艾森豪威尔。新政联盟的解体和共和党选民力量的一度扩大，是共和党在1952年夺得总统职位和国会控制权的重要原因。但是，共和党并没有在此基础上不断扩大选民基础，形成自己一个比较稳定的全国性多数联盟。50年代，美国选民的投票态度发生了很大变化，在各个阶级、阶层和不同地域中，过去那种传统的党派忠诚已明显削弱。许多选民投票时考虑的是支持某人某事，而不是某党，因此，出现了大量"摇摆选票"，这在客观上给共和党建立稳定的多数选举联盟造成了很大困难。另一方面，虽然50年代初期新政联盟暂告衰落，但"新政"的深刻影响依然存在，民主党的社会基础仍然较之共和党要深厚一些，所以，在整个50年代，"美国仍然是'标准的'民主党的美国，无论是繁荣、艾森豪威尔的人望，还是冷战带来的挫折和憎恨，都不能使1952年支持艾森豪威尔

的几百万民主党人成为永久的共和党人。"[①] 上面提到的 1958 年国会选举民主党再次取得重大胜利，就是一个现实的证明。有些人甚至把这次选举描绘为"新政联盟的东山再起"，实非夸大之词。由此可见，50 年代的共和党，要想建立一个足以保持政治优势的选民联盟是很难成功的。事实上，共和党由 30－40 年代的极端劣势地位到争得 50 年代的两党平衡，已经是非常可观的成绩了。

其二、两党内部的温和派在两党政治中起了重要的平衡作用。

50 年代两大政党内部的派别分野依然如故，但保守派和自由派的力量都相对薄弱，而温和派的力量则比较强大。民主党在 1952 年大选失败后，党内明显地分裂为注重总统选举和全国政治的总统派和着眼于国会选举和地方利益的国会派。在整个 50 年代，以全国委员会主席保罗·巴特勒（Paul M. Butler）和休伯特·汉弗莱为代表的民主党"总统派"，即民主党自由派，虽几经努力，始终没有形成一股核心力量，而以参议院多数党领袖（1953－1960 年）林登·约翰逊和众议院议长（1955－1961 年）萨姆·雷伯恩（Sam Rayburn）为代表的民主党"国会派"，即民主党温和派，却能够操纵国会民主党机器，在两党政治中起着举足轻重的作用。约翰逊－雷伯恩领导集团早在 1953 年初就制订了国会派的新策略，即放弃"反对派只提反对意见"的方针，不要只是起阻挠作用，而要经常提出一些好的建议。实际上，这是一个旨在谋求两党一致和与艾森豪威尔政府合作的策略。此后，国会派基本上遵循这个策略行事，故而在国会立法方面与总统保持着一种比较融洽的关系。

---

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，下册，第 14 页。

共和党温和派的代表是艾森豪威尔总统本人。为了推行他的“中间道路”政策，他特别注意协调与本党内部保守派的关系和民主党国会派的关系。1952 年当选后，他拜访的第一个对象是前总统赫伯特·胡佛。随后，他又造访保守派首领罗伯特·塔夫脱并与之发表联合声明，表示彼此愿意互相学习，合作共事。1953 年 7 月，塔夫脱去世，保守派群龙无首，已经不成气候，虽然以后仍有个别顽固的保守派分子对总统的立法纲领从中作梗，但已无碍大局了。对于民主党国会派，总统采取不搞对抗、避免冲突和谋求支持的态度，也收到了较好的效果。尤其对两党政治平衡具有很大影响的是，艾森豪威尔的淡化党派政治的态度。艾森豪威尔素有极端厌恶党派政治的倾向，他从不愿意也很少去关心党派政治，不愿意成为一个党派性强的领袖。在施政过程中喜欢就事论事，不强调政治。不论对本党或民主党内部的各派，他从不采取咄咄逼人的态度，从不搞私下交易。他对领导权的哲学观点是靠耐心说服，不相信武断的命令。他常常把自己说成是一个政治上的“业余爱好者”，对他来说，“公民政治”（即非党派政治）就是唯一的政治。这样，“由于温和派民主党人和温和派共和党人的合作，事实上，艾森豪威尔已成了一个中间派联合政府的领导人。”[①] 在这个中间派总统的领导下，“美国实际上已成为一个温和派的国家。”[②]

50 年代两党政治平衡这个特点表明，共和党虽然取得了占据白宫长达八年之久的重大进展，但是，“艾森豪威尔政府并不是对进入共和党统治新时期的一种突破。它倒是象 V. O. 基所描绘过的那样，是基本上属于民主党时期的“‘一种共和党的短

① 《美国共和党史》中译本，第 380 页。
② 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，下册，第 14 页。

暂的幕间插曲'。"①

第三节　为"新边疆"和"伟大社会"而斗争

一、"新边疆"计划与第87届国会

1960年大选，两大政党在势均力敌的形势下进行角逐。共和党提名前副总统理查德·M. 尼克松为总统候选人。民主党则遴选美国政坛上一颗冉冉升起的新星约翰·F. 肯尼迪（John F. Kennedy）与尼克松一决雌雄。由于明智地选择了能在南部争得关键性选票的资深国会参议员林登·约翰逊作竞选伙伴，肯尼迪终以微弱多数险胜尼克松入主白宫，② 从而使得民主党经过艾森豪威尔八年的共和党插曲，再次成为执政党。在国会选举中，民主党也再次保住了在参众两院的多数党地位。

1960年7月15日，肯尼迪在接受总统候选人提名演说中，

---

① 《美国共和党史》，中译本，第387。威廉·洛伊希滕堡把艾森豪威尔时期称为"第一次共和党插曲"，把1969－1977年尼克松和福特时期称为"第二次共和党插曲"，见其所著：《总统身后——从杜鲁门到里根》，四川人民出版社，1992年版，第56，213页。

② 肯尼迪和尼克松所得选举人票分别为303张和219张，选民票的百分比分别为49.7%和49.6%。肯尼迪比尼克松多得18.8万张选民票。这是美国历史上票数最接近的一次选举。

又，"肯尼迪是美国历史上从参议员直接成功地获得总统职位的第二人"，1820年，沃伦·G. 哈定直接由参议员当选为总统。William Goodman, The Two-Party System in The United States, (Princeton, New Jersey, New York, Toronto, London, 1964), P. 224, 223.

提出了他的施政口号，谓之曰“新边疆”（New Frontier）。当选总统后，他以自己独特的方式招贤纳士，罗致了一批“新边疆人”，为实现他的政治抱负共同奋斗。

肯尼迪的“新边疆”从广义上说，包括对内对外政策两个方面的改革。国内“新边疆”宣布，要在继承“新政”和“公平施政”已有改革成就的基础上，实行广泛的社会经济改革，其主要内容包括：在经济上，通过实行补偿性财政政策、灵活的货币政策、非强制性的工资－物价指导线以及税制改革和人力投资等，实现经济增长率达到5%、充分就业和控制通货膨胀的目标；社会福利方面，将使过去在国会搁浅的法案成为法律，并提出一些新法案，尽力扩大社会福利的范围；在民权问题上，将采取行政措施和立法手段取消种族隔离，消除种族歧视；在空间技术上，将采取措施实现赶超苏联的目标等。

肯尼迪制订的国内“新边疆”政策是一个雄心勃勃的宏大而又全面的改革计划，如能顺利贯彻执行，将会对美国社会经济的发展产生深刻影响。然而，由于第87届国会中保守势力的阻挠以及善于控制国会的老手林登·约翰逊改任副总统和萨姆·雷伯恩1961年11月去世使民主党在参众两院失去领导等多种原因，致使许多立法议案在国会受挫，“新边疆”的实施成效很不理想。

1960年的国会选举，民主党虽然保持了它在参、众两院的多数党地位。但是，这次选举因有29名北部民主党自由派议员落选而削弱了自由派的实力，相反，却有63名新的南部民主党议员当选而使保守派力量大大加强。在第87届国会中，南部民主党人在众议院占有99席，在参议院占有21席。这些南部保守派民主党人照例与共和党中西部保守派议员结成政治联盟，足以挫败总统提出的任何立法创议。这个联盟除了有关防务和外交政策之外，对国内社会经济的其他改革均无兴趣，因此，成为实施“新边疆”的一大障碍。尤其是，控制着是否将法案交付众议院

审议权的众议院法规委员会，由保守派民主党人任主席，12名委员中保守派与自由派各占一半，更增加了总统立法的困难。[①]所以，在保守的第87届国会期间，尽管总统小心行事，甚至不得不放弃某些立法计划（如民权立法），那个保守联盟还是扼杀了“新边疆”计划中的许多立法创议，例如，肯尼迪提出的联邦援助公立学校的法案、为老年人提供健康保险的所谓医疗照顾方案、关于设立一个内阁级的城市事务部的提案以及援助失业青年、流动工人和保护野生环境等议案，都被保守派击败而胎死腹中。除此之外，国会还玩弄讨价还价，大打折扣的手段削弱了1962年有关税收法、农场法以及扩大和加速公共工程法等“新边疆”的许多重要议案。直到1963年第88届新国会产生后，总统与国会的关系有所好转，国会两院不再对总统的立法议案刻意阻挠，肯尼迪的社会经济改革才有了某些实质性进展。

由上述事实可见，肯尼迪的“新边疆”改革计划是在很不顺利的政治环境中推行的。尽管如此，在他执政的三年内，在同保守派进行周旋和艰苦的斗争中，仍然取得了一些引人注目的改革成就。

第一、从有限扩大开支、有限廉价货币政策转向以减税为核心的长期赤字财政政策。

肯尼迪上台时，美国战后第四次经济危机（即1960－1961年的危机）还没有度过。因此，他首先致力于克服危机，恢复经济的正常发展。肯尼迪政府的反危机措施主要是结构主义的混合措施，其特点是，有限度地扩大公共开支，同时结合实行有限廉价货币政策。

---

① 1961年1月，众议院议长萨姆·雷伯恩提议，将法规委员会由12人增加到15人，增加两名民主党人和一名共和党人。此议案获得通过，自由派才获得了8:7的微弱多数。

为了通过有限度地扩大公共开支反衰退，肯尼迪在1961年2月2日向国会提交了“经济复兴和增长计划”，建议国会通过增加失业津贴和社会保险金、提高最低工资标准、对生产谷物的农民实行紧急救济、为房屋建筑和清除贫民窟提供经费以及重新开发萧条地区等法案。到6月底，上述法案被稍加修正后都被国会通过。同时，政府为了达到既刺激生产又防止美元外流、加剧国际收支逆差的双重目的，实行了降低长期利率、提高短期利率的“双重利率”有限廉价货币政策。在实施这一政策的过程中，联邦政府与联邦储备委员会达成协议，一方面用联邦储备委员会购买财政部发行的长期债券阻止长期利率上升，另一方面，又采取措施控制短期利率下降，结果，由于双方配合默契，果然收到了一箭双雕之效。实践证明，肯尼迪这种结构主义的混合性反危机措施对于加速美国经济的复苏起了一定的积极作用。

肯尼迪在其执政初期，由于采取结构主义的反危机措施，所以在联邦开支和税收政策上态度谨慎，一再强调预算平衡，不主张减税。但到1962年5月，美国经济形势呈现恶化势头：生产增长率下降、失业率回升、股票下跌。面对这些不祥之兆，肯尼迪终于接受了总统经济顾问委员会主席沃尔特·赫勒（Walter W. Heller）的新经济学，开始转向减税政策。赫勒认为，美国失业增加、经济停滞是政府长期奉行补偿性财政政策所造成的恶果，因为这种政策所导致的财政赤字需要在危机过后用增税和削减开支来弥补，这就不可避免地给经济增长造成了一种“财政阻力”。因此，要提高经济增长率和实现充分就业，政府就应当推行以3.5%的经济增长率和4%以下的失业率为目标的长期赤字财政政策。赫勒特别强调：高税率会严重挫伤企业的积极性，而减税则会增加企业利润并刺激投资。1962年6月，肯尼迪在耶鲁大学发表演说，论证减税和实行赤字财政的必要性。随后国会根据肯尼迪的建议，通过了加速折旧法、延期纳税法和投资优惠法等

减税法律，使工业部门减税达25亿美元。1963年1月，肯尼迪向国会提交全面减税和税制改革特别咨文，要求减税136亿美元，其中个人所得税减少110亿美元，公司税减少26亿美元。由于遭到各方面的强烈反对，此法案在国会迟迟不决。8月财政部长C·道格拉斯·狄龙（C. Douglas Dillon）向国会提出修改后的法案，要求两年内减税106亿美元，其中公司利得税削减20亿美元，个人所得税削减80亿美元。此法案在众议院获得通过，但在参议院正在审理时，肯尼迪被刺身亡。赤字减税计划是肯尼迪政府经济改革的一项最重要的决策。1963年减税法案虽然尚未通过，但它在1964年林登·约翰逊任内成为法律。

第二、制定工资－物价指导线，防止通货膨胀，力求稳定物价。

肯尼迪执政的头一年，并不存在通货膨胀影响经济发展的问题，但他为了改变民主党是通过膨胀党的传统形象，谋求保守派的支持，决定采取预防性反膨胀措施，政府干预工资和物价问题。1962年1月，总统经济顾问委员会主席赫勒公布了“工资－物价指导线”（Wage-Price guideline），规定工资增加与物价涨跌应以生产率的增长为标准，工资和物价的增长幅度以不超过3%的全国平均劳动生产率为限。这个准则属于非强制性行政措施，并非正式法律，但因在执行中通过政府施加影响和压力，收到了强制性效果。例如，“工资－物价指导线”公布后，正值钢铁公司劳资双方进行集体谈判之际，由于总统和劳工部长的直接干预，劳资双方都作出了让步，签订了新的协议：工会同意不增加工资，钢铁公司答应不提高钢铁价格。但时隔不久，美国钢铁公司擅自决定每吨钢涨价6美元。此举引起连锁反映，其他钢铁公司纷纷效尤，形成了物价失控的危险局面。面对资方这个挑战，肯尼迪总统毫不手软、双管齐下进行反击。他一方面召开记者招待会，公开谴责钢铁公司蔑视人民利益，另一方面，又通过

国防部长和司法部长发出将对私自涨价的钢铁公司施以经济制裁或进行司法调查等种种威胁，终于迫使那些胆敢破坏"工资－物价指导线"的钢铁业老板们取消了涨价。肯尼迪在制服了钢铁公司随意涨价后说："我父亲总是对我说，所有的生意人都是狗娘养的，我一直不信，直到现在才相信了。"[①] 总统制服钢铁公司起了杀一儆百的作用。此后，"工资－物价指导线"贯彻顺利。由于"工资—物价指导线"起了预防性作用，加以美国经济长期处于低速增长状态等原因，使得美国在 60 年代一个较长时间内（1961－1966 年）保持了物价基本稳定的局面。

第三、制订阿波罗登月计划，发展航天事业。

1961 年 4 月 12 日，苏联宣布载人宇航成功。加加林（Yuri A. Gagarin）少校完成了人类历史上第一次太空飞行。此举震动了世界，更惊动了以"领导世界"自居的美国。"空间竞赛"的再度失败，[②] 尤其使美国政界倍感辛酸。为了摆脱被动状态，肯尼迪总统迅即作出反映。4 月 20 日，肯尼迪要求负责国家航空和空间委员会的副总统尽快拟出一个赶超苏联的太空计划。八天后，约翰逊向总统提交的报告称：根据美国已达到的火箭推力水平，有可能再经过五、六年的努力，美国首先完成登月飞行。5 月 25 日，肯尼迪发表紧急咨文，公布了政府的太空计划，正式宣布："美国应当尽一切力量在十年内达到把人送上月球并使其安全返回地球的目标"，为此，要求国会拨出专项经费 200 亿美元。这就是举世闻名的"阿波罗登月计划"（Apollo Moonlanding Project）。国会很快批准了这个计划。此后，通过几十万科技人员的共同努力，耗费巨额资金，在多次发射载人宇宙飞船积累经验的基础上，美国终于在 1969 年 7 月 16 日，在佛罗里达州卡纳

① Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 404.

② 第一次失败是 1957 年苏联第一颗人造卫星上天。

维尔角的肯尼迪航天中心把阿波罗11号飞船送上太空。7月20日，登陆舱在月球表面成功着陆，美国宇航员尼尔·阿姆斯特朗(Neil Armstrong)成为在月球上行走的第一人。

第四、从“行政部门行动战略”到1963年民权法案，为消除种族隔离而斗争。

肯尼迪在竞选期间曾多次向选民许诺，他上台后要解决民权问题，声称，只要“大笔一挥”，就可消除住房方面的种族歧视。然而，直到1962年，尽管黑人和民权活动分子从邮局寄到白宫的“笔”已经堆积成山，[①] 他仍然不肯采取立法行动，只局限于通过“行政部门行动战略”以求缓和种族矛盾。

肯尼迪政府执政初期之所以在民权问题上态度谨慎，采取“绕道而行”的战略，主要有两个原因：一是他清醒地估计到，任何民权立法都将遭到第87届国会中南部民主党和共和党所结成的保守派联盟的扼杀，放弃民权立法有可能换取保守派对“新边疆”其他立法的支持；二是60年代初期的民权运动虽然此起彼伏，已呈现出日益高涨之势，但仍局限于非暴力和平行动。通过行政手段做出某种姿态，有可能安抚黑人，恢复平静，如果民权立法受挫，很有可能激怒广大黑人，促使他们走上独立斗争的道路，诱发暴力事件，造成无法驾驭的失控局面。

“行政部门行动战略”包括总统采取行政手段和“南部执法政策”两个方面。

“行政部门行动战略”包括以下措施：

(1) 扩大黑人的任职机会，任命了一批黑人担任联邦高级官员。如任命卡尔·罗恩(Carl Rowan)为驻芬兰大使，安德鲁·哈彻(Adrew Hatcher)为白宫副新闻秘书，任命五个黑人担任联

① 意思是敦促总统“挥动大笔”解决种族歧视问题。

邦法官，等。[①] 在第一次内阁会议让，肯尼迪明确表示，要采取积极行动，在所有的联邦机构中促进联邦人事的平等机会。

（2）指示其胞弟、司法部长罗伯特·肯尼迪（Robert Kennedy）在司法部罗致黑人任职，大大增加了司法部黑人检察官的人数，并委派两名黑人充任联邦地区法院法官。肯尼迪还下令海岸警卫学院招收黑人学员，增加仪仗队中的黑人比例，成立由副总统林登·约翰逊任主席的总统公平就业委员会，保证所有美国人被政府雇佣的平等机会，并发布行政命令，凡联邦建造或出售的住宅，不准实行种族歧视。

"南部执法政策"的主要内容是加强司法部在南部各州的执法力度，即一方面要求司法部就涉及种族歧视的民事案件积极向法院起诉，另一方面，派遣司法官员甚至动用联邦军队保障黑人权利，保护民权运动。1961 年，为了制止南部各州利用文化考查等种族歧视手段阻挠黑人进行选民登记，罗伯特·肯尼迪派出大批联邦调查局人员在南部 34 个县对选举权问题进行了调查，显示了联邦政府对黑人政治权利的关注和支持。

"南部执法政策"的几个引人注目的举动是总统和司法部长对发生在南部的几起种族歧视恶性事件的处理。

其一、制止对"自由乘客"运动的迫害。

1961 年春，由种族平等大会等民权组织发起了"自由乘客"（Freedom Riders）运动。自由乘客在亚拉巴马州的伯明翰、蒙哥马利等遭到种族主义暴徒的攻击和殴打。司法部长罗伯特·肯尼迪派出数百名联邦法官前往南部，制止了暴力事件。事后，肯尼迪促使州际商务委员会作出了一项新规定：在州际公共汽车上取消种族隔离，禁止公共汽车在实行种族隔离的车站或饭店停车，对违反规定的市政当局要提出起诉。

---

① David W. Grantham, Recent America, P. 247.

其二、出动联邦军队，保护黑人青年梅雷迪斯入学。

1962年9月，密西西比州立大学两次拒绝黑人退役军人詹姆斯·梅雷迪斯（James Meredith）的入学申请。种族主义暴徒公然对政府派去解决问题的执法人员发动袭击，横施暴力并造成伤亡。总统毅然派出联邦军队，平息了这场暴乱，并保护梅雷迪斯入学就读。梅雷迪斯事件“曾号称为本世纪最严重的宪法危机”。[①] 肯尼迪镇压种族主义者的暴行，表明肯尼迪政府站在维护自己正当权利的黑人一边。

但是，肯尼迪推行“行政部门行动战略”并未达到预期目的，一方面，没有换得南部民主党议员对“新边疆”其他立法的支持，另一方面，也未能控制民权运动的发展，相反，由于联邦政府只做表面文章，引起了民权领袖和广大黑人的不满，局势更加难以控制。

1963年是《解放黑奴宣言》发表和实施一百周年。这一年，发生了震撼全国的伯明翰事件。

伯明翰市是“美国实行种族歧视最彻底的城市”（马丁·路德·金语）。1963年5月，在马丁·路德·金的领导下，组织和发动黑人连续举行非暴力抗议示威运动，强烈要求取消种族歧视。该市警察局长、极端种族主义分子“公牛”尤金·康纳（Eugene “Ball” Connor）派出大批军警进行武力镇压，并逮捕了马丁·路德·金等民权运动领袖和示威者，群众被迫还击，造成大规模暴力冲突。后肯尼迪总统进行干预，新市长作出了某些让步，事件才暂告平息。

伯明翰镇压事件激起了全国愤慨，在国际上也遭到进步力量的强烈谴责。这个事件给肯尼迪总统击了一个猛掌，使他充分意识到，如不采取有效措施，民权运动极有可能失去控制，向着诉

① 西奥多·索伦森：《肯尼迪》，上海译文出版社，1980年版，第2页。

诸暴力的危险方向发展。加以，伯明翰事件仅仅过了一个月，再次发生了亚拉巴马州州长乔治·华莱氏（George Wallace）蛮横无理地阻止黑人入学事件，迫使总统不得不再次动用军队。种族关系日益严峻的形势，推动肯尼迪总统下定决心改变民权战略，为争取民权立法而斗争。

1963年6月11日晚，肯尼迪总统专门就民权问题向全国发表电视演说，宣称：人权问题是一个道义问题，它象圣经一样古老，象宪法一样明确；美国作为一个国家和民族正面临着一场道德危机。"自林肯总统解放奴隶以来，延误了的一百年过去了，但奴隶们的后嗣和子孙仍然不是充分自由的。来自社会的和经济上的压力迫使他们还不是自由的。这个国家直到它的所有公民都获得自由之前，它的一切希望和它的一切夸耀都将不是充分自由的。"[①] 肯尼迪强调说，"不能靠警察的镇压来对付这个危机，……也不能靠象征性的行动或空谈来平息危机。现在应该是在国会、在你们的州和地方的立法机构，最重要的是在我们的日常生活中的各个方面采取行动的时候了。"[②] 肯尼迪要求国会通过一个广泛而又彻底的民权法案，以便废除种族隔离、消除种族歧视。这个演说，是肯尼迪民权战略的一个转折点。它在美国民权史上具有重大意义。"在此之前，没有一个总统曾经如此强烈地承认一切种族歧视的非正义性；在此之后，也没有一个总统能忽视他消除种族歧视的道义上的责任。"[③] 鉴于它的重要性，有人把它称之为"肯尼迪宣言"。[④]

6月19日，肯尼迪向国会提交了一个新的民权法案，主要内容包括保护黑人的选举权、取消种族隔离、平等就业和进入公

---

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 250.

② 约翰·霍普·富兰克林：《美国黑人史》，第555页。

③ 西奥多·索伦森：《肯尼迪》，第329页。

④ 西奥多·索伦森：《肯尼迪》，第329页。

共设施的平等权利以及扩大民权委员会等。这个法案是战后美国政府提出的范围最广泛、内容最自由主义的民权立法建议，也是“自重建以来最全面的民权法案”。[①] 这个民权法案因参议院的搁置拖延在肯尼迪生前没有成为法律，但它为1964年的民权法奠定了基础，因而具有重大意义。美国学者评论说：“他的立法建议，连同他对国会的演说，被誉为‘第二次解放宣言’，将成为人权方面的巨大里程碑。”

肯尼迪政府在社会福利方面成绩不大，但也并非完全无所作为。例如，1961年，国会通过了《萧条地区重新开发法》（Area Redevelopment Act of 1961），决定由联邦政府发放贷款和赠款，援助经济滞后和失业程度较高的“萧条地区”重新培训工人。同年又颁布了提高最低工资法案，将最低工资提高到每小时1.15美元，两年后再提高到1.25美元。[②] 1962年通过的《人力开发和训练法》（Manpower Development and Training Act）对《萧条地区重新训练法》作了补充，拨款帮助因自动化而导致失业的工人在商业和服务业方面找到新的工作。[③] 1963年又颁布《高等教育设施法》（Higher Education Facililies Act of 1963），政府发放贷款和赠款用以筹建或改善各类高等学校的基础设施，等等。

肯尼迪的“新边疆”计划，尤其是他的经济政策的实施，产生了明显的积极效果。在他统治时期，国民生产总值平均增长率为6.5%，较之美国战后25年中年平均3.5%的增长率高出三个百分点，保持了物价的基本稳定，通货膨胀率仅为1.3%，失业率由艾森豪威尔时期的7%下降到5%。短短三年时间取得这样的政绩，应当说是很值得称道的。

① Keith J. Polakoff, Political Parties in American History, P. 393.

② Dewey W. Grantham, Recent America, P. 240.

③ Keith J. Polakoff, Political Parties in American History, P. 388.

然而，壮志未酬身先死。就在肯尼迪满怀信心为谋求连任再展宏图作准备之际，1963 年 11 月 22 日，在得克萨斯州的北部小城达拉斯遇刺身亡。① 那些未完成的“新边疆”计划，却成了他的政治遗言。

二、民主党的政治优势，“伟大社会”的顺利实施

1963 年 11 月 22 日下午 2 点 40 分，在达拉斯郊外机场运送肯尼迪遗体的空军一号总统座机上，副总统林登·翰逊宣誓就职，成为美国第三十六任总统。1964 年，他又在总统竞选中战胜共和党的极端保守派分子巴里·戈德华特（Barry Goldwater）赢得连任。约翰逊执政五年，在对外政策上，他执拗地坚持和扩大不得人心的侵越战争，遭到美国人民的强烈反对，但在国内却政绩颇丰。他不仅完成了肯尼迪尚未完成的“新边疆”计划，而且又在“伟大社会”的旗号下，成功地进行了大规模的社会福利改革。

（一）继承肯尼迪遗愿，推进“新边疆”计划：

约翰逊把执行肯尼迪的政治遗愿视为己任。宣誓就职的第五天，他在国会特别联席会议上向参众两院议员发出号召：“对肯尼迪最好的纪念是执行已故总统的‘新边疆’计划。”② 他特别热衷于努力使肯尼迪提交国会而未获批准的减税法案和民权法案成为法律。在同一次讲话中，他对国会议员们强调说：“没有任

---

① 美国学者发现了一个所谓“零周期”(Cycle of Zero)：“一百多年来，从 1840－1860 年，每个在零年当选的总统都死于任内：威廉·H. 哈里森 1840 年当选，林肯 1860 年当选，加菲尔德 1880 年当选，麦金莱 1900 年当选，哈定 1920 年当选，富兰克林·D. 罗斯福 1940 年当选和约翰·F. 肯尼迪 1960 年当选。” William Goodman, The Two-party System in The United States, PP. 388－389.

② David C. Whitney, American President, P. 321.

何悼词和赞语比尽早通过肯尼迪总统曾为之奋斗的民权法案能更有意义地寄托我们对他的哀思；也没有任何行为比尽早地通过总统为之奋斗的税收法案能更恰当地表明我们将会继承他的事业。"①

赤字减税计划是肯尼迪政府作出的一项最重要的经济决策。约翰逊深知，该法案在国会遭到阻挠的主要原因是企业界强调节约，责怪联邦预算赤字过大。为了打掉保守派这个借口，他采取让步策略，下令重新审查联邦预算，将1965年度财政预算削减到979亿美元，预算赤字为49亿美元，比肯尼原预算赤字减少了一半。结果，这个以让步求进取的策略终于奏效，减税法案很快在1964年2月获国会批准。该法规定：公司利得税削减25.5亿美元，个人所得税削减110亿美元。这个减税法在经济上进一步刺激了私人投资和购买力的增长，对于保持60年代的美国经济长期高速增长起了重要作用。在政治上，也使约翰逊的民主党政府得到了从中受益的垄断资产阶级的前所未有的支持。

鉴于黑人民权运动日益高涨的浪潮形势逼人，又考虑到1964年大选黑人选票的极端重要性，约翰逊决定运用毫不妥协的进攻策略解决十分紧迫的民权问题，迫使国会通过肯尼迪的民权法案。为了达到目的，他连续对国会表明强硬态度，使民权法案在1964年2月在众议院顺利通过。在参议院，约翰逊又施加强大压力，挫败了南部保守派民主党议员玩弄无休止辩论阻挠议事的破坏活动，终于在当年7月获得通过，约翰逊欣然签署成为法律。此即著名的《1964年民权法》（Civil Rights of 1964）。该法明确规定：禁止公共场所实行种族隔离；授权司法部对实行种族隔离的公共场所和公立学校提起公诉；设立公平就业委员会，禁止在就业方面实行种族歧视；禁止在联邦选举中利用不公平选

① Daniel Snowman, America Since 1920, P. 171.

民登记程序和文化测验，保护黑人选举权；建立社会关系局，以帮助各个地区查明并解决所存在的民权问题。这个法案被认为是“对平等权利的最彻底的肯定”。[①] 约翰逊在他的回忆录中也把这个法案称之为“二十世纪中制定的最彻底的民权法案。”[②] 该法案使约翰逊获得了黑人的空前支持，1964 年大选时，黑人几乎百分之百地投了约翰逊的票。

除上述两项立法外，在 1964 年大选前，约翰逊还努力使肯尼迪遗留下来的 50 项立法提案的 45 项在国会获得通过。“林登·约翰逊在这一年里使国会通过的肯尼迪拟定的立法项目比肯尼迪政府将近三年的时间里所能通过的还要多。”[③]

（二）独树一帜，推行“伟大社会”改革：

约翰逊执政第一年，为使肯尼迪提出的减税和民权法案成为法律而斗争，进展顺利，但是，他绝不会仅仅满足于扮演前总统遗嘱执行人的角色，必然会把他的施政打上自己的印记。约翰逊给自己的国内政策标出的新名号谓之曰“伟大社会”（Great Society）。

约翰逊的“伟大社会”在立法上取得了巨大成功。其中最显著的成就有以下几个方面：

第一、实施反贫困计划，力求解决丰裕社会的贫困问题。

约翰逊上任后，决定把反贫困计划置于他国内政策的最优先地位。早在 1964 年 1 月 8 日，他在提交国会的第一篇咨文中就宣布：“本届政府此刻在这里宣告向美国的贫困无条件宣战。”[④] 随后，组成工作班子拟定“向贫困宣战”计划提交国会审议。8 月 8 日，该计划取名《经济机会法》（Economic Opportunity Act）

---

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 267.

② 《约翰逊回忆录》，上海译文出版社，1973 年版，第 68 页。

③ 拉尔夫·贝茨：《美国史》，下卷，第 337 页。

④ 《约翰逊回忆录》，第 32 页。

分别在参众两院通过。该法包括三项重要内容：（1）儿童和青年教育计划。由联邦政府出资对贫困家庭3－6岁的儿童进行学前教育；对贫困家庭的高中学生进行免费辅导；为14万名左右的青年提供临时性工作，以使他们通过勤工俭学支付大学学费。（2）职业训练与再训练计划。决定建立职业队训练营地，为16－21岁的辍学失业青年提供两年的职业技能训练；组织"为美国服务自愿队"（国内和平队），把青年志愿者派往贫困地区、精神病院、学校、印第安人保留地等为穷人和少数民族服务。由州和地方政府把失业和失学青年组成街道青年队，为地方社区服务。（3）社区行动计划。要求穷人最大限度地参与当地社区的各项活动，使他们在地方政治中有较大发言权。以上计划的实施，由联邦成立的专门机构——经济机会局统一协调和管理。

1965年以后，约翰逊政府不仅把上述各项计划加以扩充，而且又增加了一些新的反贫困计划，把职业训练计划从青年扩大到成人，从失业者扩大到在业工人。例如，1965年的"新经济计划"为已就业的工人提供职业训练和其他技术训练；1966年的"主流行动计划"帮助未到退休年龄的失业工人、尤其是农业工人提供职业训练；根据1968年的"企业界工作机会计划"，联邦政府向私人企业提供经费，对长期失业者进行职业训练并提供工作机会等。此外，1965年又颁布"阿巴拉契亚地区发展法"和"公共工程和经济发展法"，分别拨款10.9亿美元和30亿美元，帮助阿巴拉契亚地区和其他经济萧条地区，通过修路、治水、开矿和发展基础工业等途径发展经济，改变落后面貌。上述措施的实施，使贫困问题得到了一定缓解。约翰逊任内，生活在贫困线以下的人口比例大幅度下降，由1964年的19%降至12%。

第二、扩大联邦对教育和卫生领域的干预，进一步发展社会福利事业。

教育和卫生领域的福利主义改革，一直是战后美国政府面临的一个老大难问题。约翰逊任内终于有了重大突破。

约翰逊把教育看作是实现“伟大社会”的关键所在。在他的推动下，国会在1965年通过了两个重要立法：一是《中小学教育法》（Elementary and Secondary Education Act of 1965）。这“是美国历史上第一个全面的联邦援助教育的法律。”[①] 它规定：联邦政府拨出13亿美元对各州的公立和私立中小学实行普遍援助，各州受援数额为各州年收入低于2，000美元家庭的中小学生数乘以该州中小学教育经费之半。[②] 二是《高等教育法》（Higher Education Act of 1965）。这是“美国第一个向贫困大学生提供联邦奖学金和低息贷款的法律”。[③] 它规定，今后3年内，联邦政府向大专院校拨款39亿美元，给那些有才干但贫困的大学生提供14万个奖学金，并建立国家教师队伍，向贫困地区提供合格教师。此外，约翰逊任期内还通过了其他教育立法40多个。美国学者说，“林登·约翰逊喜欢被人称为‘教育总统’，对此，他的确当之无愧。”[④]

医疗卫生立法也取得了重大进展，其中最重要的是1965年的《医疗照顾法》（Medicare Act）、《医疗补助法》（Medicaid Act）。前者规定：凡年满65岁的老年人均有资格享受医疗保险，其费用由国家财政和保险基金支付；按自愿原则，凡投保者每月缴纳3美元医疗保险费，其医疗费用可按标准减少50美元，剩

---

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 274.

② 《中小学教育法》是约翰逊外出旅行时在一个小学校舍里签署的。当时他作为一个孩子参加签字仪式，并让他以前的老师“卡蒂小姐”坐在他的身边，以示对教师的尊重。参见 Walter La Feber and Richard Polenbery, The American Century, P. 457.

③ 刘绪贻主编：《当代美国总统和社会》，第220页。

④ Dewey W. Grantham, Recent America, P. 275.

余费用可报销80%。后者规定：各州制定计划对接受社会救济和抚养儿童的低收入家庭以及无力承担医疗费用的家庭提供医疗补助，联邦政府的拨款数额为各州人均收入的50%－80%。此外，还通过了“护士训练计划”等40多个其他医疗法案。[①] 到1969年，国民保险费的开支已高达641.42亿美元，较1953年增加了四倍多。[②] 这些法案的实施，使数千万老年人和贫困家庭广泛受益。

约翰逊任内通过的医疗保障法案，是“自新政以来意义最为重大的福利法案”，是“又一个里程碑。”[③]

第三、继续完善民权立法，缓和日益尖锐的种族矛盾。

前已述及，约翰逊继任总统后不久，就推动国会通过了1964年民权法。1965年5月，迫于黑人争取选举权斗争的压力，国会又通过了约翰逊提出的第二个民权法即《选举权法》（Voting Rights Law）。该法规定：禁止1964年大选时登记的选民数不到选民总数50%的州和县在选民登记时采取文化考查和其他歧视性措施；授权司法部长派遣联邦检察官员到这些地区监督选民登记。[④] 这个法律的实施，使南部黑人参加选举的比例迅速增加到60%。

60年代后期，在黑人民权运动转向大规模抗暴斗争的新的压力之下，约翰逊政府又颁布了第三个民权法，即1968年民权法（Civil Rights Act of 1968），又称“开放住房法”（Open Hous-

---

① 医疗法案是在密苏里州的独立城签署的，约翰逊把他签名的那只笔交给了在场的前总统杜鲁门。Walter La Feber and Richard Polenbery, The American Century, P. 457.

② Historical Stitistics of the United States, P. 73.

③ 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，下册，第155页。

④ 在独立城签署医疗法案的同一间房子里，约翰逊签署了《选举权法》。一百年前林肯曾在这间房子里招募黑人奴隶参加联邦军。Walter La Feber and Richard Polenbery, The American Contury, P. 457.

ing Act)。它规定：禁止在出售和出租公私住房时实行种族歧视，伤害民权工作者以反联邦罪论处。这个新的民权法案的通过，使得“美国黑人在国民生活的最主要方面享受平等待遇的权利在法律上得到了确认。”[①] 这是自重建以来第一个触及北部种族歧视的法案。

约翰逊任内通过的三个民权法案意义重大。它从法律上摧毁了重建以后南部久已存在的种族隔离制度，使美国在消除种族歧视的道路上向前跨进了一大步。

此外，约翰逊还在城市更新和环境保护方面促使国会通过了一系列立法。

（三）民主党的政治优势，“伟大社会”成功的政治保证：

自富兰克林·D. 罗斯福实行“新政”以来，林登·约翰逊是历届民主党政府推行社会经济改革建树最多的一位总统。约翰逊任内，国会共通过了435项立法，基本实现了“伟大社会”的主要立法目标。这与约翰·肯尼迪的“新边疆”计划宏大而成效较少形成了鲜明对照。“伟大社会”之所以获得巨大成功，既有客观原因，也有主观原因。

客观原因是，约翰逊在推行“伟大社会”改革时，不论在国内和国外，均出现了一个有利的政治环境。

在国内，以1964年大选为标志，形成了战后民主党空前强大的政治优势。在这次大选中，共和党内右倾保守势力占了上风，一个以全面攻击“新政”而著称的极端保守派、参议员巴里·戈德华特被提名为总统候选人。在竞选过程中，戈德华特抛弃了“新政”以来共和党自由派长期坚持的“我也会做”(me too)的竞选策略，公开表示反对国家干预，反对社会福利改革，在对外政策上，则公然发出好战叫嚣，扬言要用原子弹轰炸中国援助

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 270.

越南的交通线等等。戈德华特的极右言论使广大选民为之惊恐，也使统治阶级中的大多数感到不安。而林登·约翰逊则把自己塑造成一个工人、老人、黑人和穷人利益的代言人，一个和平主义者，决心带领美国奔向美好的未来，越过“新边疆”而进入“伟大社会”。大选结果，约翰逊以 486 对 52 的选举人票和 61.1% 对 38.5% 的普通票战胜戈德华特。这是自富兰克林·D. 罗斯福以来民主党在历次大选中取得的一次最辉煌的胜利。这次压倒性胜利充分表明，大多数选民是支持改革的，这为约翰逊推行“伟大社会”计划提供了广泛的社会基础。

1964 年的国会选举，同样显示了民主党的强大政治优势。民主党不仅确保了自己的多数党地位，而且取得了众议院 295 对 140，参议院 68 对 32 的压倒性优势，民主党在参众两院均居 2/3 以上绝对多数。[①] 这是自 1937 年以来最大的国会民主党多数。尤其重要的是，这次众议院新当选的 91 名议员中，大部分都是自由派，这就摧毁了长达 30 年的南部民主党人与共和党人结成的保守派联盟。这个联盟在众议院所占的比例在 1963 年还占 63%，到 1965 年只占 25% 了。这样，经常阻挠总统立法议案的那个讨厌的拦路虎终于被清除了。美国学者说：“1964 年大选不仅仅是民主党的一次压倒性的大胜利，简直是一次政治上的地震。”[②] 民主党在国会中形成的这个历史上少有的强大政治优势，为“伟大社会”的实施提供了十分有力的政治保障。第 89 届国会对约翰逊总统的立法创议基本上言听计从，它在 1965－1966 年所通过的立法比本世纪任何一届国会都多，难怪它被共和党保守派参议员巴里·戈德华特讥讽为“静电复印国会”。

---

① 这次大选民主党还占据了 33 个州长职位，控制了这 33 个州的 32 个州的州议会两院。

② 《美国民主党史》，中译本，第 407 页。

在国际上，60年代中期，美苏关系出现了缓和趋向逐步加强的态势，以中苏关系恶化为标志的社会主义阵营分歧的扩大，也给约翰逊在国内进行改革在客观上提供了一个有利的国际环境。

主观原因是约翰逊总统本人所具有的丰富的国会活动政治经验。

林登·约翰逊是30年代登上政坛的“新政”派骨干分子之一。从1937年起，他当过12年的众议员，1953－1960年又是民主党参议院多数党领袖。长达23年的国会生涯使他积累了非常丰富的国会活动经验。他善于利用吹捧、哄骗、推理和威胁相结合的所谓“约翰逊说服法”达到目的。“作为参议院多数党领袖，他的手腕、权术是国会有史以来最厉害的一个；他要手腕的能力令人侧目。”有人称他是“戴牛仔帽的马基雅弗利。”① 在一个相当长的时间内，约翰逊在国会的组织和劝说能力，被视为民主党的无价之宝。这样一个精明的国会政治家担任总统后，又奉行左右折中、南北调和的“意见一致”政治哲学，凭借他本人熟谙控制国会的本领和民主党的强大优势，自然就能比较顺畅地实现其改革纲领。

但是，约翰逊执政的最后两年，由于越南战争的升级、通货膨胀日益加剧等多种因素的影响，“伟大社会”也转而走向了衰落。

三、60年代民主党社会改革的特点

60年代的两届民主党政府进行了较大规模的社会经济改革。这两次改革，不论是约翰·肯尼迪的国内“新边疆”，还是林登·

① 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第四册，第1416－1417页。

约翰逊的“伟大社会”，都把强化国家对经济的干预作为防止衰退和推动经济发展的主要手段，都以凯恩斯主义经济学说作为制定政策的主要理论依据，都通过发展社会福利事业用来缓和社会阶级矛盾以达到社会稳定的目的。因此，二者都属于资产阶级改良主义性质的改革，它们与罗斯福“新政”有着明显的继承和发展关系，是继杜鲁门之后，“新政”传统在新的历史条件下的发扬光大。

但是，与30年代罗斯福“新政”相比较，60年代肯尼迪和约翰逊的改革，由于国内外形势已有很大变化，政府面临的任务也有很大差别，因而，不论在改革的内容和范围上，还是具体政策上，都同“新政”有着重大区别，带有自己明显的特点。

第一、改革的总任务和所解决的主要社会问题有所不同。

30年代罗斯福政府面临的是1929－1933年的经济大危机，罗斯福“新政”的总任务是挽救资本主义制度免于崩溃和延长资本主义的寿命，它所解决的主要社会问题是经济大危机中出现的诸如破坏性极大的金融危机、严重生产过剩的工业危机和农业危机以及被抛向街头或生活难以为继的千百万失业大军的生存危机，等等。而60年代肯尼迪政府和约翰逊政府时期所面临的经济形势完全不同。60年代的美国，已是资本主义世界经济实力最强大的超级大国，是一个经济繁荣的美国，一个高度工业化和现代化的美国，一个正处于第三次科技革命蓬勃发展时期的美国。肯尼迪的“新边疆”和约翰逊的“伟大社会”改革的总任务主要是如何保持国家经济的持续发展和稳定增长的问题，它所解决的主要社会问题则是由经济繁荣所带来或与经济持续发展相关联的许多新问题，诸如“丰裕社会”中存在的贫困问题；因垄断企业利用自动化解雇工人和因工人缺乏现代化工业所要求的知识和技术造成的结构性失业问题；因黑人运动高涨迫切需要解决的民权问题、现代化工业产生的对水、空气及其他方面的环境污染

问题以及由于经济发展不平衡或经济结构发生深刻变化等原因造成的落后萧条地区问题，等等。

第二、改革的内容和范围有所扩大，改革的方法和政策也有很大变化。

由于需要解决上述一系列新问题，自然就扩大了改革的内容和范围，当然也不可能再用"新政"时期的旧模式。

(1) "新政"时期的贫困问题主要是解决"被遗忘的"1700万失业大军的温饱问题，解决的主要方式是济贫，而济贫又是通过直接救济和间接救济（以工代赈）两种方式进行的。60年代的贫困问题则不仅仅是解决温饱问题，而是重点解决工业现代化社会所要求的高素质的劳动力再生产的问题。解决的方式不是采用过去的"济贫"，而是通过智力开发、发展教育、对失业和在业工人实行再培训等多种方式进行"智力扶贫"、"教育扶贫"和"技术扶贫"，把解决贫困问题和结构性失业问题同提高人口文化素质和劳动力质量结合起来。[①] 因而，在改革的内容上，就增加了联邦拨款援助教育的立法和有关职业培训等方面的立法。如肯尼迪任内的《国防教育法》，约翰逊任内的《经济机会法》、《中小学教育法》和《高等教育法》等。

(2) 60年代不仅把提高人口文化素质提上日程，而且把"提高生活质量"提上日程。因此，不论是肯尼迪的"新边疆"还是约翰逊的"伟大社会"，都把提高生活质量列为改革的重要内容。比如，旨在提高国民健康水平的医疗卫生改革，肯尼迪上任伊始就向国会提交了特别咨文，虽然在他任内未能取得实质性进展，但到约翰逊任内，终于通过了1965年的《医疗照顾法》等40多个有关医疗卫生的法案。再如，为了解决工业现代化中出现的环境污染问题，改善国民的生存空间，约翰逊政府在

① 有人把这种新做法称为"以学代赈"。

1965－1968年间颁布了一系列环保法案，诸如，“水源法”、“水质复净法”、“空气质量法”、“小汽车排气标准法”、“固体废物处理法”、“公路美化法”，等。

（3）“新政”时期种族问题还未作为一个重要问题提上日程，但自50年代起，黑人反对种族歧视特别是反对种族隔离、争取平等权利的斗争勃然兴起，60年代进入高潮。顽固盛行的种族歧视在国际上尤其在第三世界越来越严重地损害着美国的形象；广泛而持久的黑人运动也严重影响了美国的社会稳定，因而，民权问题成为60年代美国急待解决的头号社会问题。肯尼迪和约翰逊都非常重视民权问题，把它列为“新边疆”和“伟大社会”的重要内容之一。虽然肯尼迪多方努力未能取得突破，但在约翰逊任内，国会相继通过1964、1965和1968年三个民权法，终于在民权问题上赢得了具有里程碑意义的重大进展。

（4）与“新政”不同，60年代的改革已经扩展到高科技领域并与美苏两个超级大国争夺世界霸权的斗争相联系。继1957年苏联先于美国发射人造地球卫星成功之后，1961年苏联又首次把载人卫星送上太空，使得美国在尖端技术方面的领先地位再次受到挑战。为了尽快弥补同苏联的“导弹差距”，确保美国在空间技术领域的霸主地位，肯尼迪总统把发展宇航事业、实现登月飞行列为“新边疆”计划的重要内容。在整个60年代，联邦政府不惜投入巨大的人力和财力实施“阿波罗计划”，终于获得成功。美苏航天竞赛虽然具有争霸性质，但对于刺激和推动美国经济和科学技术的发展，却起了重大作用。

（5）60年代改革在剩余农产品的处理方法上有所创新。

罗斯福“新政”时期，处理剩余产品的方法是销毁或倾入大海。肯尼迪上任时，正值1960－1961年短时经济危机的尾声，他一改过去的传统作法，把剩余农产品的处理与社会福利和对外经济援助结合起来，即一方面推行“食品券计划”，向贫困居民

实行食品补助，另一方面又推行“粮食用于和平计划”，把剩余农产品运往国外。[①] 约翰逊时期，除坚持肯尼迪的作法外，还实行了资助小学生廉价午餐计划。这些作法，使千百万儿童和贫困家庭从中受益。

(6) 发展了凯恩斯主义的赤字财政政策。“新政”时期实行的赤字财政政策主要目的在于克服经济危机。而肯尼迪和约翰逊时期所通过的1964年减税法，则着眼于经济增长，接受以赫勒为首的新经济学派的理论，使减税和赤字财政成为繁荣时期的常规性政策，从而大大加强了“新政”式国家垄断资本主义。

总之，60年代两位民主党总统所进行的社会经济改革，一方面继承了罗斯福开创的国家对经济和社会生活实行广泛干预的“新政”式改良主义的传统，另一方面，他们又根据60年代美国所面临的新形势和新问题，在改革的范围和规模上有所扩大，改革方式和政策上有所创新。这些旨在促进经济繁荣和社会稳定的改革，把“新政”式国家垄断资本主义推向了一个新的高度，也为在繁荣时期保持美国经济的持续性发展提供了一些新的经验。

---

① 这是资本主义国家转嫁危机的一种新方式。

第十四章　医治“滞胀”经济，走向新保守主义（1969－1992年）

第一节　70年代以来美国社会经济和两党政治的重大变化

一、“滞胀”经济困扰美国

20世纪30年代，富兰克林·罗斯福实行“新政”，使美国渡过了空前严重的生产过剩大危机，延长了资本主义的寿命，实现了由私人垄断资本主义向国家垄断资本主义的过渡。二战后历届民主党总统，都继承和发扬了“新政”的改革传统。哈里·杜鲁门搞“公平施政”，约翰·肯尼迪实行“新边疆”，相继把“新政”式国家垄断资本主义推向前进；林登·约翰逊的“伟大社会”改革，更把它发展到了高峰。30多年的实践证明，罗斯福式的新自由主义改革，不仅有效地克服了历次经济危机，而且有力地推动了战后美国经济的迅速发展。这个历史性成就，不仅使长期执政的民主党人引以自豪，使最大的既得利益者垄断资本家弹冠相

庆，而且也使福利国家的受益者中下层资产阶级以及广大劳动群众报之以热烈欢迎。对于这个历史性成就，民主党有理由将它作为自己的重大贡献载入史册。

然而，“新政”式国家垄断资本主义没有也不可能根本消除资本主义的基本矛盾，凯恩斯主义经济学不是也不可能是包治资本主义百病的万应灵药。因为，“新政”式国家垄断资本主义的主要内容是国家大规模干预经济和社会生活，走“福利国家”的道路，而庞大的社会福利计划的实施，势必会使政府开支大幅度增加，从而，必然导致巨额的财政赤字。一个国家的经济长期在赤字财政下运行，终归会对经济发展产生负面影响，造成生产停滞或衰退的不良后果。[①] “新政”式国家垄断资本主义这种内在矛盾的长期积累，就引起了一种新型的“滞胀”危机。[②] “滞胀”危机的基本特点是生产停滞和通货膨胀两症并发。“这种危机特别难以对付，用紧缩财政金融政策医治通货膨胀，就会使生产停滞、失业增加；用凯恩斯主义赤字财政政策医治生产停滞，增加就业，又加剧通货膨胀，真是扶得东来西又倒。”[③]

60年代末，随着约翰逊“伟大社会”改革的衰落，“新政”式国家垄断资本主义陷入困境。采用凯恩斯主义刺激经济增长无效，用紧缩性货币政策对待通膨胀失灵，“滞胀”经济初露端倪，70年代中期，“滞胀”危机具有典型意义，70年代后期，情况更加严重，令人堪忧。因此，如何医治这种新型的、很难对付的“滞胀”危机，就成为这个时期历届美国政府对内施政的中心课题。无论是民主党人还是共和党人执政，治理“滞胀”经济的成败，又成了决定他们去留的主要杠杆。

① 恶性通货膨胀在购买力、借贷资本和利润率等方面都产生不利于经济发展的反作用，促使经济陷入长期停滞状态。

② 造成经济“滞胀”的原因是多方面的，本书不拟祥述。

③ 刘绪贻等主编：《战后美国史》，第3页。

二、两党政治趋向保守

美国学者指出："理解1941年以来美国政治的最好方法，是将其看成'罗斯福革命'的继承者和对手组成的各种联盟之间的不断斗争。"这种斗争"乃是政府应遵循何种原则的斗争"。[①]"新政"传统的继承者以民主党为代表，其反对者，则以共和党和其他保守势力为代表。从斗争的总形势看，1968年前，"新政"传统的继承者占优势，因而才有民主党的长期执政，但在此后，形势发生了根本变化，以共和党为代表的保守势力愈来愈占优势。

70年代以来，美国两党政治的基本特征是保守主义趋势愈来愈加强。这种加强突出地表现在两个方面：一是带有保守倾向的共和党多次赢得总统职位长期执政；二是不论共和党还是民主党执政，在国内政策取向上都推行保守的社会经济政策。

从1969－1992年的24年内，相继有5位总统执政，其中4位是共和党人，共执政20年，仅有一位民主党人，执政4年。这和1932－1968年的36年内，也有5位总统执政，但其中4位是民主党人，共执政28年，仅有一位共和党人，执政8年，形成了鲜明的对照。

在1968年以前的36年中，民主党的"新政"式自由主义改革路线一直居统治地位。在此期间，即使共和党总统艾森豪威尔执政8年，也不敢完全抛弃"新政"传统，而是走"中间道路"。1969年后的24年中，相继执政的共和党总统，改弦易辙，用共和党的新保守主义取代了民主党的新自由主义，保守主义逐步取

① 弗雷德里克·西格尔《多难的旅程——四十年代至八十年代初美国政治生活史》，商务印书馆，1990年版，第1、2页。

得统治地位。在此期间，吉米·卡特虽为民主党总统，却也不能违背潮流，恢复“新政”传统，而是也走中间道路，执行偏于保守倾向的对内政策。如果说艾森豪威尔政府是民主党自由主义统治时期的“共和党插曲”，那么，卡特政府则是共和党新保守主义统治时期的“民主党插曲”。

70年代后两党政治保守主义趋势的加强，实际上是这个时期美国整个社会向保守主义方向转化的一个突出反映。而导致整个美国社会向右转的首要的和最深刻的原因，是“新政”式国家垄断资本主义陷入困境、凯恩斯主义失灵以及“滞胀”危机的出现。

“新政”式国家垄断资本主义的危机开始于约翰逊执政的最后两年。当时，通货膨胀日益加剧，约翰逊仍坚持奉行扩张性长期赤字财政政策，一方面在国外扩大侵越战争，一方面在国内继续推行“伟大社会”改革，结果使通货膨胀愈演愈烈，而当他用紧缩性财政政策和增加税收抑制通货膨胀时，不仅未能奏效，反而引起了经济增长的减速。这说明，凯恩斯主义经济学已经不灵了。此后，“新政”式国家垄断资本主义的其他矛盾也相继暴露出来，如巨额财政赤字造成了国债迅速增加，纳税人税务负担加重；通货膨胀率居高不下，物价不断上涨，工资不断贬值，职工生活水平下降；社会福利开支太大，国家财政不堪重负；福利制度弊端百出，花钱很多，效益很差，等。所有这些越积累越严重的社会问题，引起了社会各阶层的不满，推动人们背离新自由主义，另寻出路，转向保守主义。

首先向右转的当然是那些不仅掌握着国家经济命脉，而且能够左右国家政治生活、影响政府决策的垄断资本家集团。其实，垄断资本家并不在乎政府奉行什么主义。在他们眼里，不管是自由主义还是保守主义，凡能确保它们获取最大限度利润者，就是最好的主义。过去，他们支持“新政”式自由主义改革，是因为

从中得益，如今深受其害，自然就转向保守主义。这一点，东北部权势集团政治态度的转变最为典型。过去，他们是民主党自由主义的大本营，70年代后，他们又同中西部和南部权势集团结成联盟，成为保守派的政治支柱。权势集团的向右转，对美国社会向保守方面转化无疑起了举足轻重的作用。

其次是中产阶级的向右转。中产阶级是美国人口的大多数，约占美国人口的2/3以上。他们当中的多数人，是受益于“新政”式自由主义改革富裕起来的新中产阶级，其中很多人是由蓝领工人上升到中等阶层来的。过去，“新政”式自由主义改革给他们带来了小康生活，他们就充当自由主义改革的坚定拥护者；而今，“新政”式国家垄断资本主义由盛而衰，使他们的利益受到了侵害。尤其使他们不满的是，政府为了维持“福利国家”，扩大对穷人的援助，推行增税政策加重了他们的纳税负担；“福利国家”引起的高物价又降低了生活水平；黑人地位的提高又使他们担心黑人成为新的竞争者。因此，当年这些自由主义改革的受益者和拥护者，从自身利益出发，自然而然地就改变了政治态度，摒弃自由主义，转而接受保守主义。中产阶级是美国选民的基础，这个阶层转向保守，对于美国两党政治中保守主义趋势的加强，自然也有着非常重要的影响。

总之，垄断资产阶级的转向，加强了保守势力的主导力量，中产阶级的右倾，又扩大了保守势力的社会基础。

此外，60年代后美国社会两次大迁移运动和南部白人的更加保守化，从另一个侧面加强了保守派队伍，扩大了共和党的选民基础。第一次大迁移运动是原来居住在城市市区的中产阶级新成员大批涌向郊区，这些人由拥护民主党的新政联盟成员变成了拥护共和党的新的保守联盟成员。第二次大迁移运动是美国人口从东北部、中西部向西南部和南部“阳光地带”的迁移。所谓“阳光地带”，是指西南部和南部以加利福尼亚和得克萨斯为代表

的战后美国经济发展最迅速的地区。二战后，尤其是60年代后，"阳光地带"经济发展很快，它以农业综合企业、国防工业、先进技术、石油和天然气生产、房地产和建筑业、旅游等6个支柱产业为中心，经济迅速起飞，[1] 成为美国新兴工业基地。"阳光地带"的兴起，不仅在美国形成了一个新的垄断资本权势集团（即西南部和南部权势集团），而且由于大量迁移到"阳光地带"的新中产阶级步入保守派阵营，大大加强了支持共和党的保守派的力量。

另一个不容忽视的、足以影响两党政治的因素是南部白人的更趋保守化。60年代以来，民主党致力于推行清除种族歧视和种族隔离的民权政策，国会也陆续通过了相应的民权立法，南部白人因此对民主党及其政策强烈不满。60年代后期以黑人青年为主体的"城市骚乱"（即民权运动），更使南部白人对民主党增加了怨恨。共和党乘南部白人与民主党离心离德、更趋保守化之机，推行所谓"南部战略"获得成功，从而把南部白人由民主党保守派的大本营转化成了共和党保守派的重要基地。

美国社会转向保守在意识形态上的表现，是新保守主义思潮的出现和保守主义经济学说的兴起。新保守主义（New Conservatism）是60年代后出现的一股政治思潮，它与40多年来一直占统治地位的新自由主义（New Liberalism）思潮相对立。新保守主义者大都是在知识界具有广泛影响的大学教授、政论家、杂志编辑和专栏作家等。主要代表人物有哈佛大学教授、社会学家丹尼尔·贝尔（Daniel Bell）、《公共利益》季刊主编欧文·克里斯托尔（Irving Kristol）、国会议员丹尼尔·莫伊尼汉（Daniel P.

---

① 柯克帕特里克·塞尔：《权势转移：南部边缘地带的兴起及其对东部统治集团的挑战》，商务印书馆，1996年版，第19页。本书详细考察了"阳光地带"的兴起及其对美国经济和政治所产生的影响。

Moynihan）等。他们认为60年代的经济危机、社会危机和思想危机以及许多新的社会问题都是新自由主义改革造成的恶果，主张在继承传统自由主义理论基础上实行新保守主义。在平等问题上，主张"机会均等"，反对绝对平均主义的"处境平等"，认为美国只能实行政治上平等而不是社会上和经济上的平等；在民主问题上，认为太多的民主助长了动乱，主张减少民主，由有资历、有才干的人掌握国家政权，实行"能者统治"；在社会问题上，主张保卫美国文化传统，维护传统的家庭观念和价值观念；在社会经济问题上，主张尽量减少国家干预，尊重市场经济规律，不反对社会福利改革，但不应由政府包办一切；在对外关系上，主张遏制共产主义，积极对付苏联的挑战，恢复和加强美国的霸权地位。与新保守主义思潮泛滥的同时，随着凯恩斯主义的衰落，保守主义经济理论应运而生，货币学派（Monetary School）和供应经济学（Supply-Side Economics）影响日益扩大，成为共和党的官方经济学。新保守主义政治思潮的泛滥和保守主义经济学的兴起，为共和党的保守主义改革做了舆论准备，提供了理论基础。

由于上述种种因素的影响，使得美国公众中支持保守主义的比例大大地增加了。1974年，盖洛普民意测验向公众提问：如果各政党在思想意识领域重新组合，他们将更喜欢哪一个，自由主义的还是保守主义的？统计结果显示：26%的人回答说他们将选择自由主义政党，36%的人说尚未决定，38%的人说他们宁愿选择保守主义政党。当时，有59%的美国人认为自己是"保守派"，只有41%的人自认为属于"自由派"。这个自认为属于"保守派"的百分数，在整个盖洛普民意测验48年的历史上是最高的。1974年的民意测验结果表明：34%的美国人赞成保守主

义，18%的人支持自由主义，41%的人属中间派。[①]

总之，70年代以来美国社会经济发生了重大变化，"新政"式国家垄断资本主义陷入危机，新型"滞胀"经济不断恶化，整个美国社会转向保守。这个社会背景，使得美国两党政治中保守主义倾向日益加强，推动这个时期的历任美国总统不得不从与"新政"传统相反的方向寻找出路，进行保守主义社会经济改革。这种改革从尼克松开始，中经福特和卡特，到里根执政时，终于将新保守主义改革推向高潮，从而实现了资产阶级治国政策的又一次重大转折。

第二节　尼克松修正"新政"传统卡特政府转向保守

一、尼克松为"美国新多数"而斗争

（一）白宫再次换马，共和党人尼克松上台：

1868年大选，是在对民主党十分不利的形势下进行的。大选前，约翰逊政府已陷入内外交困、四面楚歌的绝境。民主党也完全丧失了昔日的政治优势。大选刚刚拉开序幕，党内又陷于分裂。1968年3月，对侵越战争持反对态度的明尼苏达参议员尤金·麦卡锡（Eugene McCarthy）和罗伯特·肯尼迪宣布竞选民主党总统候选人提名，[②] 面对众叛亲离的混乱形势，约翰逊被迫宣

---

① David H. Everson, American Political Parties, (New York, London, 1980), P. 144.

② 尤金·麦卡锡和罗伯特·肯尼迪被称为民主党反政府派。

布他将不参加连任竞选，转而支持副总统休伯特·汉弗莱出山参选。汉弗莱在越南问题上一贯持鹰派立场，这样，就出现了麦卡锡、肯尼迪和汉弗莱的三方争夺，和平派与亲政府派之间开展了一场内战。

随后，连续发生的两起震惊全国的暗杀事件又给民主党的竞选蒙上了一层新的阴影。先是4月4日享有盛誉的黑人领袖马丁·路德·金在田纳西州的孟菲斯城被人暗杀，此事引起的全国性纵火和暴力事件搞得约翰逊政府焦头烂额。[①] 继而在过了整整四个月后，民主党总统候选人呼声最高的罗伯特·肯尼迪又在洛杉矶遇刺身亡。到8月份在芝加哥召开党代表大会时，形势更加糟糕，会场内是毫无节制的互相指责，会外则有反战示威者与防暴警察的暴力冲突。结果，副总统休伯特·汉弗莱获得提名。此后，"他作为一个名誉扫地的政府和四分五裂的党的候选人，参加障碍重重的选举。"[②]

对民主党竞选另一个不利的因素是乔治·华莱士组建了一个第三党"美国独立党"参加总统竞选。乔治·华莱士是个狂势的种族主义分子，他在任亚拉巴马州州长期间，曾顽固维护种族隔离制度，强烈抵制民主党政府的民权立法。1964年，他企图争取民主党总统候选人失败。1968年，他以保守的南部各州为活动地盘，纠集了一批种族主义分子，打起"美国独立党"的旗号，公开鼓吹种族歧视和种族隔离，强调为了维护"法律和秩序"，必要时可以动用军队。这些种族主义主张在南部各州颇有市场。乔治·华莱士的参选，必将拉走南部各州的大批选票，从

① 马丁·路德·金被刺后，全国发生纵火事件达2600起，仅首都华盛顿就有710起之多，遭受破坏的城市有168个。约翰逊总统下令所有联邦建筑物一律下半旗为死者致哀，仍无法平息人们的愤怒。参见威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第四册，第1583页。

② 《美国民主党史》，中译本，第415页。

根本上破坏自内战以来民主党一党长期控制南方的局面。[①]

与陷于分裂的民主党相比，共和党则保持了政治上的相对团结。该党吸取上次大选推出极端保守派巴里·戈德华特遭到惨败的教训，提名"思想解放的保守主义者"[②] 理查德·尼克松为总统候选人。1968年大选，有两个问题会直接影响选举结果：一是越南问题，二是社会问题，其中包括种族冲突、犯罪和法律与秩序等。[③] 鉴于此，尼克松在竞选中采用一种修正了的"我也会做"的战略。[④] 他迎合广大选民反对侵越战争和结束国内动乱的情绪，强调共和党上台后要体面地结束越南战争，恢复"法律和秩序"，纠正福利制度的弊端等，在争夺民心上略胜一筹。大选结果，尼克松以微弱多数当选为美国第37任总统，从而实现了二战后共和党的第二次执政。

（二）争取"美国新多数"的基本策略：

尼克松执政后，在社会经济政策上，力图用温和的保守主义调整政策取代罗斯福的激进自由主义改革传统；在政治上，力图用"美国的新多数"搞掉罗斯福建立的民主党选民联盟，改变民主党在两党政治中的长期优势地位，以便为他本人成功连任和共和党的长期执政奠定基础。

尼克松搞"美国新多数"的基本策略是依靠"沉默的多数"(the silent majority)，形成一个新的稳定的共和党政治联盟。按

---

① 华莱氏最后获普通票9，906，473张，占13.5%，选举人票46张。David C. Whitney, American Presidents, P. 457。美国学者指出：华莱氏参加总统竞选"体现了二十年内对两党选举的第一次引人注意的干扰。他获得的普遍票的比例比1924年以来任何第三党的总统候选人都大，获得的选举人票的比例比一个世纪以来任何同样运动都高。" William J. Crotty and Donald M. Freeman and Douglas S. Gatlin, Political Parties and Political Behavior, (Boston, 1971). P. 356。

② 赫伯特·斯坦：《总统经济学》，第124页。

③ Nelson W. Polsby and Aaron wildavsky, Presidential Elections, P. 10.

④ Nelson W. Polsby and Aaron wildavsky, Presidential Elections, P. 201 (n)。

照尼克松的说法，“美国人中的‘沉默的大多数’主要以中西部、西部和南部为基地，从来就没有人鼓励过他们，在控制国家的关键机构方面同自由派上层分子作一番有力的竞争”。[①] 在尼克松看来，只有那些自食其力、奉公守法、诵经信教、爱护国家但却被通胀、税收、暴乱、犯罪、色情、吸毒、道德沦丧等各种社会问题困扰着的千百万“稳健的普通美国人，才是未来保守派多数的基础。”[②] 为了建立共和党新的选民联盟，尼克松一方面通过偏于保守的社会经济改革和其他措施，拉拢“阳光地带”的政治保守势力，争取郊区白人、蓝领工人、天主教徒和各民族集团的支持，另一方面，则着重推行他的所谓“南部战略”（Southern Stratgy），以期实现共和党在南部的重大突破。中西部和西部历来是共和党的选民基地，而南部地区自南北战争以来一直是民主党的顽固堡垒。所以，通过“南部战略”，把南部选民从民主党手中争取过来，是形成共和党政治优势的关键因素。而自罗斯福“新政”以来，南部始终是民主党保守派的大本营。30 多年来，南部保守派经常与共和党结成联盟，在国会内外反对和阻挠民主党的社会经济改革。共和党与南部保守派这种政治倾向的一致性，为尼克松实施“南部战略”的成功提供了现实可能性。

尼克松“南部战略”的主要内容，大致包括以下几个方面：

其一，迎合南部白人选民的种族主义情绪，反对用校车接送学生的方式来消除学校中的种族隔离。

60 年代民主党执政时期，曾通过多项旨在消除种族隔离的民权立法，但由于白人种族主义者的抵制，白人与黑人学生合校问题一直未能解决。直到 1968 年，南部仍有 68% 的黑人子女在纯黑人学校就读。1970 年，北部和西部的黑人子女在纯黑人学

① 《尼克松回忆录》下册，商务印书馆，1979 年版，第 6 页。

② J·布卢姆等：《美国的历程》，下册，第二分册，第 645 页。

校就读的比例也高达50%。尼克松为了争取南部白人的政治支持，不仅对此听之任之，而且对民主党政府采取的消除种族隔离的措施和最高法院所作的促进种族合校的司法判决，采取破坏和抵制态度。尼克松上台执政后不久，他就对约翰逊任内因拒不执行取消种族歧视命令被停发联邦援助的五个州恢复了援助。对于以校车接送学生方式实行种族合校，尼克松一直持反对态度。他在1969年7月，宣布无限期推迟最高法院规定的取消公立学校种族歧视的最后期限。虽然由于最高法院于当年十月又作出不得推迟种族合校的判决，尼克松政府的破坏和阻挠最终失败，但尼克松的这些倒行逆驶却博得了南部白人的欢心和支持。

其二，改组联帮最高法院，加强最高法院的保守主义色彩。

改组最高院是尼克松"南部战略"的重要一环。自50年代以来，首席法官厄尔·沃伦（Earl Warren）领导的最高法院一直坚持自由主义立场，支持民权运动，致力于消除种族歧视，作出了多项有利于消除种族歧视和种族隔离的判决（如著名的布朗案判决等）。[①] 对沃伦法院，南部白人恨之入骨，共和党也深感不满。1969年，最高法院首席法官厄尔·沃伦退休，尼克松乘机任命以从严解释宪法著称的沃伦·伯格（Warren Burger）接替了他的职务。此后，在1970和1971年，又因退休和其他原因出现最高法院法官职位空缺，尼克松又任命了三位温和保守派分子补缺。经过改组，明显地加强了最高法院的保守主义色彩。尽管伯格法院并没有立即向右转，而是温和地减速，但尼克松通过改组取悦于南部白人的政治目的却基本达到了。

---

① 1954年5月17日，沃伦法院在布朗案的判决词中断然宣布："公立学校的隔离是天生不平等的，因而是违反宪法的"，从而推翻了1896年最高法院所作的"隔离但平等"原则。美国学者说，"如果说最高法院在捍卫公民自由方面起了领导作用，那么在种族关系上则近乎是彻底改革的典范。" Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 373。

其三，选择斯皮罗·阿格纽作竞选伙伴，争取南部和边界州的政治支持。

尼克松本人是战后美国经济发展最快的所谓“阳光地带”即西南部垄断财团的代理人，由于1968年大选前，设法调整和改善了他与东部权势集团的关系，因而，他在中西部、西南部和东部都有着广泛的影响，为了弥补他在南部地区政治影响力相对薄弱的缺限，他在1968和1972年两次大选中，均挑选默默无闻的马里兰州州长斯皮罗·阿格纽（Spiro T. Agnew）作副总统候选人。这个选择令许多人咄咄称怪，但尼克松却坚持认为，阿格纽来自边界州，政治上是个保守派，因而，不论在地域上和政治上，均符合他的“南部战略”的要求。实践证明，选择阿格纽作竞选伙伴，对于把共和党的势力伸向南部，拉笼那里的白人保守派起了重要作用。

1972年的总统选举，民主党仍象1968年大选时那样，党内混乱不堪，充满派系纷争。党代会召开之前，缅因州的参议员埃德蒙·马斯基（Edmund Muskie）、华盛顿州参议员亨利·杰克逊（Henry Jackson）、南达科他州参议员乔治·麦戈文（George McGavern）、上次大选的失败者休伯特·汉弗莱和乔治·华莱士等多人角逐本党候选人的提名，最后获得提名的麦戈文甚至远远赶不上汉弗莱所具有的政治影响力。共和党的竞选形势要比民主党乐观得多。由于当时尼克松的政治地位十分稳固，谋求连任已成稳操胜券之势，故而共和党代表大会在第一轮投票中就选中了在任正副总统尼克松和阿格纽。两党竞选中，尼克松又过关斩将，一路顺风，轻而易举地战胜麦戈文取得了排山倒海般的胜利。选举结果，尼克松获61.3%的选民票和521张选举人票，在50个州中赢得了49个州；而麦戈文仅得到37.3%的选民票和哥伦比亚特区与马萨诸塞州的17张选举人票。在美国历史上，尼克松所得选民票的百分比，超过了共和党的沃伦·哈定、民主党的富兰

克林·罗斯福和林登·约翰逊，他所得选举人票数量之多，也只有1936年的罗斯福可以与之相媲美。尼克松认为：1972年，选民们给了他所希望的治理国家的强有力的授权。[1] 有的历史学家则说尼克松的这次胜利"堪称今古奇观"。[2]

尼克松1972年大获全胜的原因是多方面的。初步结束越南战争、改善对华关系、对苏联实行缓和外交、限制战略武器谈判达成协议等外交上的诸多成就，1972年经济形势暂时好转等，都大大提高了尼克松的声望并使人们对他寄于厚望。然而不容忽视的是，尼克松四年来一直努力培植的"沉默的大多数"的支持，特别是实施"南部战略"的成功，无疑也起了重大作用。中下层中产阶级的选民、蓝领工人、少数民族、天主教徒、中西部人，绝大多数把他们的选票慷慨地投给了尼克松。共和党在南部第一次取得了重大突破。由于民主党的乔治·华莱士遇刺致残退出竞选，[3] 原来拥护华莱士的人几乎全部倒向尼克松，加上其他南部保守派大批改变党派传统，使尼克松在南部的得票达到了70%的高比例，从而完全打破了内战以来民主党在南部的一统天下。对民主党来说，这次惨败成了一场雪崩，正象1964年戈德华特竞选有数以百万计的共和党人投了民主党的票一样，1972年大选，竟然有36%的民主党选民改而倒向了共和党，这就大大加速了民主党稳固的投票集团的瓦解。

然而在是年的国会选举中，同1968年和1970年一样，共和党并没有取得显著进展，民主党仍然是参众两院的多数党，从而"使尼克松成为美国有史以来第一个在两届任期内都必须面对反

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 337.

② 拉尔夫·贝茨：《美国史》，下卷，第459页。

③ 1972年5月15日，华莱士在马里兰州劳雷尔的一次政治集会上发表演说时，被刺受重伤，造成下肢瘫痪，不得不宣告退出竞选。

对党控制的国会的总统”。[①] 这说明，这次总统选举的胜利，只是尼克松个人的胜利，而不是共和党的胜利，说明虽然“新政”以来形成的民主党多数派选民联盟已告瓦解，但共和党的“美国新多数”政治联盟尚未形成。

二、修正“新政”传统的尝试

尼克松任内，在社会经济政策上，采取多种保守措施，致力于修正民主党的“新政”传统，进行国内政策更新。

（一）推行“新联邦主义”“还权于州，还政于民”，以期削弱国家干预社会生活的作用，纠正联帮过分集权的倾向，重新调整中央与地方政府的关系。

自30年代罗斯福“新政”起，美国的联邦制度进入了一个新时期——“合作联邦主义”时期。与过去的“二元联邦主义”不同，“合作联邦主义”的主要特点是，联邦政府通过与州和地方政府的合作方式，实行高度中央集权，但州和地方政府的自治地位在形式上仍得以维持。联邦与州和地方之间的合作表现于立法、行政和财政诸多方面，其中对中央和地方关系影响最大的是财政方面的合作。而财政合作的主要形式是联邦对州和地方实行财政补助制度。

从“新政”到尼克松上台前，联邦对州和地方政府实行的财政补助主要是“分类补助”（Categorial Grant），亦称“有条件补助”（Conditional Grant）即联邦政府为实施某一特定计划（如失业保障、公共住房等）向州和地方政府提供财政补助，接受补助的州必须严格执行联邦政府关于实施该项计划的各项规定，满足所附带的全部条件，联邦对计划执行情况进行监督，如违反规

① Dewey W. Recent America, P. 337.

定，就撤销补助。

在联邦补助项目的执行过程中，联邦要与州或地方政府在计划制定、资金和项目管理等方面实行合作，这种合作引起了联邦和州及地方政府之间关系的重大变化；由于联邦补助计划规定了明确的目的、要求和条件，各州和地方政府必须遵照执行，一方面使联邦的部分行政权移转给了各州和地方政府，使其成了联邦政府的执行机关，另一方面，又使联邦获得了州和地方政府的部分决策权，从而使联邦加强了中央集权。但是由于中央各类计划统得太死地方的自主权和决策权太小，也引起了地方的不满和抱怨。

共和党尼克松执政后，决心采取新的举措纠正民主党政府长期进行"新政"式改革造成的联邦制的扭曲，重新调整各级政府之间的关系。这个新举措就是所谓"新联邦主义"（New Federalism）。

新联邦主义的核心内容是在联邦政府和地方政府之间实行"税收分享"（revenue sharing）。在尼克松第一任期内，先后向国会提出了两个税收分享计划。

1969 年 8 月 13 日，尼克松向国会提交特别咨文，提出了第一个税收分享计划。主要内容是：今后每年将联邦税收中的一部分由财政部直接拨给各州；联邦政府基本上不规定使用目的和条件，由各州和地方政府根据需要和轻重缓急自由支配；各州和哥伦比亚特区分享联邦岁入的数额按各州人口比例来分配。由于新联邦主义和税收分享计划在全国上下和国会内部引起不同反映，特别是引起了控制国会多数席位的民主党人的反对，尼克松的第一个税收分享计划始终未能列入第 91 届国会（1969－1970 年）的议事日程。

1971 年，尼克松又提出了第二个税收分享计划。它与第一个计划的区别是：（1）增加了特别税收分享项目，即将现行的多

种分类补助合并成为城市发展、交通运输、中小学教育、职业培训、执行法律和农村发展等6个方面，由联邦政府提供整笔补助，(2) 提高了拨款数额，把原来的一般税收分享由每年5亿美元增加到50亿美元，加上110亿美元的特别税收分享拨款，总数扩大到160亿美元，比原计划扩大30多倍，(3) 分配到各州的份额可以在州与地方政府间进行再分配，并扩大地方政府在税收分享中所占的比重，(4) 对联政府所有补助计划的限制仅限于提供法律程序保证，以防止舞弊和在民权方面实行歧视。

新的税收分享计划经过长期的争论，民主党议员又对其进行了某些修改（如删去特别税收分享计划等），最后在1972年10月才以《州和地方财政援助法》(The State and Local Fiscal Assistance Act）的名义获得国会两院通过。它规定：今后5年内，由州和地方政府共享联邦收入302亿美元，1972年按地方占2/3和州占1/3的比例，分配52亿美元。[①] 尼克松在签署该法案的仪式上非常满意地宣称："由于这个法案，新联邦主义开创了联邦制度的'新生'。"[②]

1972年税收分享法案的通过，是两党妥协的产物，也是尼克松赢得的一次政治胜利。尼克松认为，这次胜利具有重大意义，"从实际上来说，税收分享计划是发挥地方管理能力和地方责任感的办法。从哲学上来说，它是四十年来联邦政府发展方向上的第一个大转变——也就是我们所说的一场新的美国革命。"[③]

尼克松在第二任期开始不久，因"水门事件"引咎辞职，他的新联邦主义改革也因总统易人而停止。

尼克松把他的新联邦主义改革吹嘘为一场"新的美国革命"，

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 326.

② Charles Sellers and Henry May and Reil P. McMillen, A Synopsis of American History, Ⅵ. Ⅱ., P. 401.

③ 《尼克松回忆录》，下册，第10页。

未免言过其实；他把新联邦主义改革与具有划时代意义的罗斯福"新政"改革相比拟，显然也夸大其词。然而，新联邦主义改革，确如尼克松所说，与罗斯福的改革是方向相反的改革。通过税收分享计划贯彻实施，在政府权力的流向上，确实改变了过去那种联邦不断集权的倾向，扩大了州和地方政府的职能，加强了它们在干预经济和社会生活中的作用。因为新联邦主义之下的联邦财政补助，与过去的分类补助不同，主要实行"整笔补助"(Whole Grant)。这种补助形式的特点是，联邦只规定补助金的使用范围，不规定具体使用目的，也不附加条件，项目的计划、实施和管理，完全由州和地方政府来负责，这就大大加强了州和地方政府的自主权，有利于调动州和地方政府的积极性，有利于在联邦和州及地方之间建立一种新的伙伴关系，恢复各级政府之间的权力平衡。因此，新联邦主义改革确实使合作联邦主义发生了一些新的变化。

新联邦主义实质上也是一种反危机措施。是为克服新形势下美国国家垄断资本主义的各种弊病和危机而提出来的，是共和党依据它一贯反对大政府的传统，通过在政治制度方面调整联邦和州及地方政府之间的关系，削弱联邦政府对经济生活的某些干预，以期减少联邦政府的财政赤字、制止通货膨胀，"因此，从某种意义上来说，新联邦主义是企图改变联邦与州的财政关系并以治'胀'为主的反危机措施"。[①]

新联邦主义作为一种政治哲学，其核心是减少联邦政府对经济和社会生活的干预作用，扩大州和地方政府的职权，改变长期以来联邦集权的趋势。显而易见，这种政治哲学，是对罗斯福"新政"传统的一个重大修正，它对未来共和党政府的对内政策，也产生了深刻影响。

---

① 刘绪贻主编：《当代美国与社会》，第245页。

(二) 提出家庭援助计划，向“伟大社会”开刀：

60年代以来，尤其是约翰逊实施“伟大社会”改革以来，美国建立了庞大的社会福利体系。在推行各项社会福利计划过程中，出现了许多棘手的问题和社会弊端。

首先，享受福利补贴的家庭和人数的大幅度增长加重了联邦政府的财政负担。

其次，联邦福利计划执行混乱，分配不公、漏洞很多，甚至引起了一些新的社会问题。

第三，庞大的福利体系导致联邦机构恶性膨胀，而且由于规章繁杂和可供开支的款项很多，贪污现象层出不穷。

第四，出现了一些能够工作但专门依赖社会福利过活的懒汉，引起了纳税人的强烈不满。

除了这些公认的弊端之外，尼克松还认为，现行福利制度使得大批黑人和穷人涌入福利较高的北方大城市，也是酿成城市动乱的一个重要根源。

针对福利制度的种种弊端，尼克松政府决定对民主党政府实行的社会福利制度进行重大修正。1969年8月，尼克松在提出税收分享计划的同时，委托他的城市事务顾问丹尼尔·莫伊尼汉拟订了一个“家庭援助计划”（Family Assistance Plan），试图以单一的家庭补助取代联邦政府对穷人的一切援助。该计划规定：凡年收入低于3，920美元且抚养未成年子女的4口之家，联邦政府将每年提供1，600美元的援助；受援家庭的成人只要在合理的范围内有合适的工作就必须接受这项工作或参加为适应这项工作而举办的培训班，否则，家庭补助金就会被扣除一部分。“家庭援助计划”的特点是，它不仅补助失业的穷人，也补助有工作的穷人；不仅补助无父孩子的家庭，也补助有父孩子的家庭；它以简单的现金支付取代了庞大的社会福利官僚机构。它与现行福利制度最大的区别在于：以工作福利取代一般福利。“家

庭援助计划"的基本方针是："不工作就不能享受福利，唯一的例外是年老体弱者以及学龄前儿童的母亲。"① 尼克松认为，"这是货真价实的向贫困开战。"② 它"不仅帮助人们摆脱贫困，而且有助于人们恢复自豪、自重和自尊"。③

"家庭援助计划"是尼克松政府修正民主党所确立的社会福利体系并克服其弊端的一种尝试。但因遭到民主党人、共和党保守派以及现行福利既得利益者等来自左右两个方面的反对而未能在国会通过。经过反复较量，国会两院在 1971 年 12 月仅仅通过了"工作福利"条款，即凡要求接受家庭援助的穷人，从 1972 年 7 月开始，必须就业或登记进行职业训练，否则无权享受补贴。"家庭援助计划"的其他内容，在 1972 年提交国会时，再次夭折在参议院。尼克松试图通过"家庭援助计划"修正现行社会福利制度的努力最后失败。

除"家庭援助计划"外，尼克松任内还努力对约翰逊反贫困计划的诸多措施和项目进行了修正。尼克松指出，反贫困计划说得动听，但在执行中却弊端百出，存在着巨大的浪费。因而必须缩减或取消某些反贫困计划。尼克松关闭了半数以上的职业队培训中心，许多主持"伟大社会"福利机构的高级官员被解职或被迫辞职，到 1973 年，尼克松政府共取消了包括《经济机会法》在内的"伟大社会"立法达 142 项之多。

提出"家庭援助计划"和对"伟大社会"某些项目的削减，是尼克松在社会福利领域实行变革，企图修正民主党"新政"传统的努力的一部分。但是，由于"家庭援助计划"的失败等原因，尼克松并没有从根本上突破民主党历届政府所构筑的社会福

① 《尼克松回忆录》，中册，第 79 页。
② 《尼克松回忆录》，中册，第 80 页。
③ Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 478.

利基本框架，联邦政府的福利开支，不仅没有象尼克松所希望的那样逐年减少，反而呈现了逐年增长的势头。从 1970 年到 1974 年，联邦福利开支从 773 亿美元猛增到 1372 亿美元，在国民生产总值中所占的比重也从 8.1%增加到 10.1%。尼克松执政期间，社会福利开支在联邦开支中所占的比重，第一次超过了国防开支的比重。

（三）实用主义的经济政策：

尼克松任内，美国经济连续出现难以对付的新问题和新危机。这些新问题和新危机的突出表现是，以“滞胀”为特征的新型经济危机发生后，又时常伴有美元危机、能源危机和外贸失衡等现象，以致造成了服用医治此种疾病的药方，同时又加重了他种疾病的发作。正如美国学者所指出的：“美国经济在尼克松时代表现得很古怪。……这时的经济，大约象一个患有数种相互矛盾的疾病的人；用于减轻或矫正问题的某个方面开的药方，往往使问题的另一方面加重，或者危险起来。”[①] 尼克松认为，美国经济领域内出现的这些新问题，都是民主党政府长期奉行“新政”式经济改革传统和凯恩斯主义所造成的恶果，因此，他作为战后第二次上台执政的共和党总统，应当而且必须按照共和党的面貌改造美国，通过实行温和的保守主义政策对美国经济进行新的调整。但是，尼克松对美国所面临的经济形势的复杂性和矛盾性，既无清醒的分析和认识，也无胸有成竹的解决良策，只是采取实用主义的态度，头疼医头，脚疼医脚，面对矛盾的经济问题，采取了一些自相矛盾的经济对策。

尼克松进入白宫的第一个年头，美国经济生活中最惹人注目的问题是急剧加重的恶性通货膨胀。生活费用物价指数的扶摇直上引起了人们的普遍抱怨和不满。尼克松和他的经济顾问们坚持

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，下册，第 233 页。

认为，造成物价飞涨和通货膨胀这种严重恶果的根本原因，是源于"新政"又被约翰逊政府使之制度化了的财政赤字政策和膨胀性货币政策，因此，他们决定同"新政"传统反其道而行之，采取传统经济学和货币主义相结合的紧缩性财政和货币政策解决通货膨胀问题。当时，尼克松本人和他的经济顾问委员会成员受现代货币主义经济学派的影响很大。现代货币主义的创始人是芝加哥大学教授米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman），他认为，货币供应量是影响物价水平的根本原因，只要控制货币供应量，提高利率，通货膨胀很快就会得以抑制。根据弗里德曼的主张，尼克松在 1969 年 4 月 14 日提出了一个反膨胀计划：一方面，把联邦预算总额减少 40 亿美元，通过停止自 1962 年起实行的投资税优惠政策等措施增加税收；另一方面，要求财政部和联邦储备委员会相配合，采取紧缩货币和信贷以抑制货币供应，放慢经济活动的步伐。这一政策的执行结果是事与愿违，银行利率上升到一个世纪以来的最高点，通货膨胀率却一直居高不下。由于实行这种灾难性的经济政策，当年 11 月，就发生了二战后第五次经济危机（1969 年 11 月至 1970 年 12 月），唯一的成就是 1969 年财政年度实现了收支平衡。

第五次经济危机的显著特征是通货膨胀和经济衰退两症并发，即所谓"滞胀危机"。危机期间，消费物价指数上升了 6.6%，通货膨胀率上升到 4.5%，国民生产总值下降了 1.1%。1970 年 12 月，失业率由一年前的 3.5% 猛增到 6.2%，创十年来失业率的最高记录。这次危机的爆发，宣告了尼克松保守主义反膨胀政策的彻底失败。

为了对付生产停滞，尼克松不得不改弦易辙，求助于凯恩斯主义的赤字财政。1971 年 1 月 4 日，他在对全国的电视讲话中宣布，允许在财政赤字的情况下刺激经济的复兴，实现充分就

业，并说“我现在是凯恩斯主义者”。[①] 1月22日，尼克松在提交国会的咨文中要求国会批准他提出的扩大开支谋求充分就业的预算。结果，1971年出现了高达230亿美元的赤字预算（这是美国历史上和平年代最大的赤字）。[②] 而他所预期的经济复苏却并未出现，工商业仍然停滞不前，股市价格惨跌，失业率达6%，通货膨胀仍如脱缰之马，膨胀率达5%，为美国经济史上前所未有。

尼克松难以奏效的经济政策一再遭到国会、企业界和劳工界的广泛批评。迫于来自各方面的压力，尼克松在1971年8月13－15日，在戴维营召开秘密紧急经济会议，决定采取强硬措施，由政府实行全面干预。

1971年8月15日，尼克松向全国宣布了政府的新经济政策，声称要实现“没有战争的繁荣”。它的主要内容是：冻结工资、物价、房租和红利90天；消减联邦开支47亿美元；取消汽车的货物税；任何购买设备者均可享受减税10%的投资优惠；关闭黄金窗口，暂停各国政府由中央银行向美国兑换黄金；削减对外援助10%；对进口商品征收10%的附加税；不准开日本轿车、穿意大利皮鞋、饮任何法国葡萄酒等；成立一个新的内阁委员会（Cabinet Committee）和生活费用委员会（the Cost of Living Council）来贯彻落实该方案。

新经济政策的实施分成了四个阶段。1971年8月15日－11月13日为第一阶段，这是冻结工资和物价阶段；1971年11月－1972年12月为第二阶段，这个阶段以国家对工资和物价的管理取代冻结，要求工资增长率不得超过5.5%，通货膨胀率控制

① 赫伯特·斯坦：《总统经济学》，第126页。

② Charles Sellers and Henry May and Reil P. McMillen, A Synopsis of American History, Ⅵ. Ⅱ. P. 399.

在 2.5%；1973 年 1 月－6 月为第三阶段，把工资和物价的全面管制改为有选择的管制；1973 年 7 月－1974 年 4 月为第四阶段，进一步放松管制，直至最后解除管制。

新经济政策的实施，国家通过对工资和物价的强行冻结和管制，暂时抑制了通货膨胀的继续恶化；通过投资优惠、减税和缩减联邦开支等措施，经济形势也有暂时好转；通过停止以美元兑换黄金，也暂时避免了美元地位的动摇。但是，从整体后果看，新经济政策是失败的，它并没有解决通货膨胀和高失业问题。

尼克松的共和党政府在美国当政近六年。尼克松的国内施政，尤其是他的经济政策，具有明显的"混合的、自相矛盾的、折中的特点。"[①] 带有浓厚的实用主义色彩。一方面，他实行新联邦主义改革，推行税收分享计划和家庭援助计划，大量压缩或取消约翰逊反贫困计划，限制国家干预经济和社会生活的职能，缩小社会福利规模，尽力修正罗斯福"新政"传统，企图采取温和的保守主义解决"新政"式国家垄断资本主义暴露出的弊端和危机，力图体现不同于民主党的共和党保守主义政治传统；另一方面，对于新出现的"滞胀"危机，他一开始试图采取共和党的传统保守主义经济学和现代货币主义制止严重的通货膨胀，连连碰壁后，又不相情愿地实行赤字财政和新经济政策，重新转向了凯恩斯主义。

尼克松任内的国内政策，在许多方面对"新政"传统作了明显的修正，这是共和党在"新政"式国家垄断资本主义陷入危机的新形势下寻求新对策的一种反映，而尼克松经济政策上表现的矛盾性、折中性和摇摆性，则突出地表现了 70 年代开始出现的新型"滞胀"危机的复杂性和克服这种危机的艰巨性，也反映了美国统治集团在寻求对待"滞胀"危机的出路时进退维谷的困惑

① 赫伯特·斯坦：《总统经济学》，第 139 页。

处境。

三、“水门事件”剖析

(一)“水门事件”的来龙去脉:

1972年6月17日晚，以尼克松竞选班子的首席安全顾问詹姆斯·麦科德（James Mccord）为首的5名共和党人潜入水门大厦民主党总部安装窃听器时被当场抓获，并被指控在民主党全国委员会办公室进行窃听、偷拍文件和其他非法活动而被捕。案发后，尼克松和他的助手们立即采取多种措施进行掩盖，以期息事宁人。在公开场合，尼克松等人一再声称，白宫对水门窃入既不知情也无干系，极力洗白自己。在暗地里，他们又利用金钱收买被捕人员，向他们提供大量“支持”费用，要他们保持“沉默”等手段，企图大事化小，小事化了。掩盖活动果然奏效，水门事件并未给共和党造成任何麻烦，尼克松异常顺利地赢得了1972年大选而获得连任。

然而，第二任期开始时，正当尼克松踌躇满志准备大展宏图时，1973年3月下旬，慑于重刑判决的麦科德致函华盛顿地区法院约翰·赛里卡（John J. Sirica），承认他们受到了政治压力和金钱收买，有人要他们承认有罪并保持沉默，共和党的高级官员事先知道水门闯入事件。此信一经公布，水门案件立即成为特大政治丑闻在全国上下引起轩然大波。

面对案情的重大发展，尼克松被迫作出姿态。4月中旬，尼克松发表声明，表示对水门事件承担责任，并采取措施进行重新调查。4月下旬，又在全国电视观众面前宣布，接受他的几位助手、涉嫌掩盖活动的约翰·迪安、鲍伯·霍尔德曼、约翰·埃利希曼以及司法部长理查德·克兰丁斯特（Richard Kleindienst）辞职。不久，又在参议院的压力下，由新任司法部长埃利奥特·理

查德森（Elliot Richardson）任命哈佛大学法学教授、肯尼迪政府的司法部长助理阿奇博尔德·考克斯（Archibald Cox）为水门事件特别检查官，加紧调查，以弄清事实真象。

5月17日起，参议院水门事件调查委员会即欧文委员会开始举行公开听证会并通过电视向全国广播，尼克松政府的许多非法活动陆续暴光。其中对尼克松本人最不利的是不愿充当替罪羊的约翰·迪安提供了水门事件及其掩盖活动的详细证词，总统前助手亚历山大·巴特菲尔德（Alercander Butterfield）证实，自1971年初椭圆形办公室装有录音系统，总统的所有谈话和往来电话均有秘密录音。这两个证词使水门事件的调查进入关键性阶段——通过录音谈话证实尼克松本人是否卷入此案。

从1973年7月起，围绕着传调白宫录音带问题展开了曲折斗争。欧文委员会和特别检查官考克斯通过地区法院和上诉法院强烈要求传调白宫有关录音带，尼克松则援引"行政特权"一再予以拒绝。10月下旬，白宫传出被传调的录音带有两盒不翼而飞。11月中旬，尼克松慑于众怒被迫交出部分录音带，其中有1972年6月20日他与霍尔德曼的谈话录音，但发现18分钟的关键性录音谈话已被人洗去。1974年3月，联邦大陪审团宣布对参与掩盖活动的嫌疑人霍尔德曼、埃利希曼和米切尔等7人提出起诉，并把尼克松定为"未被起诉的同谋犯"。尼克松面临被弹劾的威胁，在4月间又被迫交出了经过删节的录音记录文本1，300页。7月间，联邦最高法院作出裁决，勒令尼克松交出传调的全部录音带和文件。此时，尼克松已经山穷水尽，只好从命。在尼克松最后交出的录音带中，有一盘录有他在1972年6月23日同霍尔德曼的谈话，其中有总统明确指示他的助手不让联邦调查局调查水门事件的内容。这是总统本人直接参与并策划掩盖活动的确凿证据，它给了尼克松最后致命的一击。

1974年7月30日，众议院司法委员会通过了弹劾尼克松的

三项条款：阻挠对水门事件的公正调查；滥用总统权力；蔑视国会传调录音带的命令，破坏宪法政府。8月4日，该委员会又提出了弹劾总统的报告。此时，尼克松面临着要么立即辞职，要么被弹劾定罪两种选择。8月8日，尼克松发表辞职声明，凄然离开白宫，成为美国历史上第一个被迫辞职的总统。有的美国学者认为，"水门事件与格兰特和哈定时代的腐败不同的是，它构成了一个通过对反对党进行阴谋颠覆活动从根本上打击美国两党政治的阴谋。"面对此阴谋负有直接责任的尼克松总统，在这个意义上"必将作为一个'水门总统'留在人们的记忆中"。[①]

（二）"水门事件"简析：

利用窃听获取情报一类非法活动在美国两党政治史上屡见不鲜，水门事件与过去大量发生的类似事件相比实属小事一端，不足为怪。然而，它却被搞成了美国政治史上最大的政治丑闻，以致于断然把一位声望已达最高峰的连任总统撵出了白宫，原因何在？人们可以作出种种解释，列举诸多原因。本书作者认为，从本质上说，它是美国统治阶级内部东部权势集团与西南部权势集团矛盾冲突的产物，是民主党与共和党争夺国家控制权的一种特殊表现形式。

前已述及，尼克松是西部垄断财团扶植起来的保守派代表人物，尼克松所推行的修正"新政"传统的、企图以保守主义取代自由主义的社会经济改革，以及倾向南部的政治战略，都直接间接地触犯了长期控制白宫操纵国家政权的东部权势集团的利益。尼克松连任成功后，他又扬言要进行一场与罗斯福"新政"以来"迥然不同"方向相反的改革，还明确宣称，改革的指导思想是"较为保守的价值准则和信念。"[②] 十分明显，尼克松政府已经进

① Daniel Snowman, Ameica Since 1920, P. 201

② 《尼克松回忆录》，下册，第3页。

行和将要大力推行的"新的美国革命"，都是与东部自由派权势集团的愿望背道而驰的。对于这位共和党保守派总统的所做所为，东部权势集团早已心怀不满，必欲除之而后快，只是找不到借口。水门事件，恰恰给他们提供了干掉尼克松的最好借口和适当机会。

东部权势集团与西南部权势集团的矛盾斗争在政治上直接表现为共和党与民主党的斗争。民主党在60年代末和70年代初已经失去政治优势，1972年大选惨败宣告了昔日维系了几十年的选民联盟已经瓦解。这个党虽然牢固地控制着国会，但因总统权力过大，因而无法有效地阻止尼克松的保守改革。当时，在国会中占据多数的民主党人深感总统权力恶性膨胀对立法部门的威胁，他们也不能容忍尼克松对民主党执政时期的改革成果乱加砍杀。在庞大的联邦官僚机构中任职的民主党人，更对尼克松改组和精简联邦机构的改革感到畏惧和震惊。民主党人憎恨尼克松，但又苦于无法通过正常选举取而代之。水门事件恰恰给他们提供了天赐良机，使他们得以抓住这一事件大作文章，搞成一个举国愤怒的特大政治丑闻，从而达到了既将共和党搞臭，又把尼克松赶出白宫的双重目的。1997年6月17日，尼克松的演讲稿撰写人帕特里克·布坎南（Patrick Buchanan）为纪念水门事件25周年，在《洛杉矶时报》发表题为《水门事件是一场政变》的文章。他认为，水门事件是政界权势集团发动的一场政变，其结果是推翻了选举产生的总统，他们"决不是出于对法律或宪法的热爱而扳倒尼克松的，他们是出于怨恨"。①

通过水门事件使我们看到，在美国这样的法治国家里，抓住丑闻，制造波澜，通过正常的法律程序搞垮政敌，是两党政治中虽非常用但一有机会便不可不用的特殊斗争手段。

---

① 《参考消息》，1997年7月12日。

四、卡特政府的保守政策

1976年大选的政治形势，显然对共和党不利。水门丑闻给老大党以沉重打击，小杰拉尔德·R. 福特（Gerald R. Ford Jr.）总统平庸保守，政绩平平，虽赢得了总统候选人提名，但取得成功的希望不大。民主党克服了党内的派系对立，高喊着团结的口号，一百多年来第一次提名一位极南部人佐治亚州州长吉米·卡特（Jimmy Carter）[①] 为总统候选人。卡特的知名度并不高。竞选之前，第一次听到卡特这个名字时，很多美国人都互相探问："吉米是谁?"（Jimmy Who?）[②] 然而，恰恰是这位貌不惊人、名不见经传、属于二三流的政治家，不仅轻而易举地获得了民主党总统候选人的一致提名，而且在两党竞选中一路顺风，居然击败在任总统福特，当选为美国第39任总统。[③]

原因何在？奥妙在于：自水门丑闻尼克松被迫辞职以来，美国公众对总统和他领导下的政府产生了信任危机，因而，新总统的人品和清廉便成为人们关心的首要条件。在竞选过程中、卡特正确地预测到，选民们注意候选人的人品胜过候选人对各种问题的立场见解。[④] 因而，他极力把自己描绘为"从未卷入华盛顿政治腐败的'局外人'"[⑤] 着重渲染自己的平民主义色彩，向公众

① 卡特的全名是小詹姆斯·厄尔·卡特（Jarres Earl Carter Jr.），吉米是他的爱称，他常常自称也喜欢别人称他为吉米·卡特，以示亲切。

② Dewey W. Grantham, Recent America, P. 379.

③ 卡特获选举人票297张，杰拉尔德·福特获240张；卡特获选民票40，825，839张，占50%，福特获39，147，770张，占47.9%。David C. Whitney, American Presidents, P. 457.

④ 莱斯利·惠勒：《吉米·卡特》，北京人民出版社，1978年版，第127页。

⑤ Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 512.

发誓：“我永远不会对你们说谎”，[1] 保证建立一个廉洁、诚实和充满爱人之心的政府，决心采取措施改革官僚政治，建立“道义领导”。所有这一切，无疑都产生了重大的心理征服作用，使许多选民对他抱有好感，寄于期望。或许正是由于在这场心理战中略胜一筹，才使他虽获微弱多数但毕竟把现任共和党总统福特赶出了白宫。[2]

卡特当选总统后，为了提高自己的声望，大体上按照他在竞选时关于建立“道义领导的许诺，有意识地做了一些重塑总统形象的工作。1977 年 1 月 20 日，卡特在总统宣誓时，正式使用了吉米·卡特这个名字，一上任就给了人们一个亲切的称呼。就职典礼后，他又做出一个不寻常的举动：打破过去历任总统乘高级轿车到白宫上任的惯例，偕他的夫人、3 个儿子和儿媳以及 9 岁的小女儿，徒步而行，在沿途群众的欢呼声中向白宫进发。此举又使他缩短了与公众的距离，赢得了信任和尊敬。[3] 上任之后，他下令取消了白宫许多繁文缛节，如减少总统亲自出席的礼宾活动，减少使用美国总统在正式场合出现时演奏《首领万岁》的乐曲，劝阻传统的“向领袖欢呼”的大摆排场的活动，等。为了树立廉洁自律的榜样，卡特下令关掉了白宫恒温器；卖掉了总统专用游艇；严格限制白宫官员使用车辆的范围，不准用豪华轿车接送白宫助手，取消其工作班子成员用司机开车的待遇；每年公布总统的私人财产，带头纳税等。为了同民众接近，卡特恢复了罗

① Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century, P. 512.

② 当然，卡特的成功，与他得到东部和南部权势集团即所谓“东—南轴心”的一致支持是分不开的。

③ 对于为什么要步行上任，卡特在其回忆录中称：“我想提供一个表明我在安全方面对人民抱有信心的生动的证明。我觉得，步行是在某种程度上降低总统及其家人的帝王般的威严地位的一种有形的方式。”吉米·卡特：《忠于信仰——一位美国总统的回忆录》，新华出版社，1985 年版，第 22 页。

斯福式的炉边谈话；规定在两小时广播访问节目中回答群众提出的问题；亲自接公民打来的电话，通过麻萨诸塞和密西西比两州举办的电视“市镇集会”节目与地方公民会见；身着便服，经常到各地视察，慰问失业工人和受冻挨饿的贫困户，等等。这些做法，虽其中不无故做姿态之举，但对于重新塑造一个廉洁奉公、接近民众的总统形象，无疑起了重要作用。①

卡特的国内施政有两个值得注意的特点，一是没有什么创新，没有提出一个具有卡特特色的施政口号。正如美国学者所指出的：“他不能树起一面旗子，使他的支持者们在他的旗帜下集合起来。正如华盛顿的一位记者所言，他最大的缺点不在于政策方面有什么错误，而在于他没有能力提出一个能使他的政府显出特色的总体规划，正如‘新政’、‘新边疆’和‘伟大社会’之类使得过去的那些民主党总统声名卓著那样’。”② 二是他身为一个民主党总统，却背离了“新政”传统，在社会经济政策上，尤其是在医治“滞胀”危机的对策上，“表现出战后历届民主党总统从未有过的保守性”。③ 卡特的一位亲密助手曾说：“他以自由派资态竞选，以保守派身份施政”。④

概而言之，卡特的保守政策有如下几项：

（一）克服经济“滞胀”的保守政策：

同尼克松和福特政府时期一样，经济“滞胀”依然是困扰卡特政府的最大而又最令人头疼的国内问题。起初，卡特企图借助

---

① 卡特和民主党历史上的格罗弗·克利夫兰和伍德罗·威尔逊一样，在成为总统之前从来没有在首都担任过官职。为了弥补从政经验的不足，在上任后的第一年内，卡特用去大量时间学习有关当总统和有关国会的问题，他说：“我花了大约一半时间当学生”。David C. Whitney, American Presidents, P. 384.

② 威廉·E. 洛伊希滕堡：《总统身后——从杜鲁门到里根》，第278页。

③ 刘绪贻主编：《战后美国史》，第439页。

④ J·布卢姆等：《美国的历程》，下册，第二分册，第670页。

凯恩斯主义刺激经济，待到不可避免地引起通货膨胀的恶性发展时，又向右转，用保守方式同通货膨胀作斗争。

卡特执政初期，“在失业和通货膨胀这对双胞胎怪物中，前者看起来问题更严重。”[①] 因此，卡特政府把经济政策的重点放在刺激经济复苏和实现充分就业上。当时，通货膨胀率已经从1975年的7－8%降到了1976年的5.5%，而失业率则始终徘徊于8%左右不见好转。针对这个紧迫问题，卡特上任伊始，就在1977年1月31日，向国会提出了一个“一揽子刺激经济计划”，主要内容包括：继续实行赤字预算，大量发行政府公债，增加货币供应量；对企业减税以鼓励其扩大投资和多雇工；给每个纳税者退税50美元以刺激消费（共退税114亿美元）；拨款60亿美元用于公共工程，拨款79亿美元用于举办公共服务事业，以提供更多的就业机会；扩大政府用于采购商品和劳务的开支，还补助州和地方政府扩大对农业的支持，等等。显然，这是沿袭凯恩斯主义膨胀性经济政策刺激经济复苏的措施，计划实施的结果，暂时起了促进经济增长的作用。1977年第四季度国民生产总值比上年同期增长5.5%，1978年，全年国民生产总值增长了4%；失业率也从1976年12月的7.9%下降到1977年12月的6.4%，1978年又下降到5.6%。但是，该计划引起的另一后果是导致了通货膨胀的再次加剧。[②] 因而，迫使卡特政府把经济政策的重心又移向反通货膨胀。

卡特政府的反通货膨胀政策以削减联邦预算和财政支出为核心，其实施过程大体分为前后两个阶段。第一阶段以缩减联邦开支、减少预算赤字和限制工资和物价为主。从1978年4月起，先后采取许多相应措施。其中比较引人注目的是他的工资和物价

① 阿瑟·林克等：《一九〇〇以来的美国史》，下，第373页。

② 1978年通货膨胀率由1977年的7%上升到9.6%，正向两倍数逼近。

政策。卡特认为，尼克松实行的冻结和强行限制工资、物价的政策容易产生人为地制造经济衰退的副作用，所以，他采取甚至比福特总统实行的“监视”政策[①]更为温和保守的“自愿”限制政策，即对工资和物价靠诚恳的呼吁、庄严的劝告、政府施加压力、利诱甚至采用威胁等方式达到目的。1978年10月，卡特提出了一个以非强制性工资和物价指标为核心内容的反通货膨胀计划，规定了一些应当遵守的指标：要求工资年均增长率不得超过7%，物价增长率抵销工资增长的可以例外；要求国会授权对物价超过7%时仍遵守协议的工人征税时给予折扣。这个新政策的实施也未达到预期目的，原因是该计划只限制工资和物价，不限制利润、利息和地租等；它的过分灵活性为企业主逃避限制和私自涨价提供了方便；劳联－产联抵制新工资、物价指标；全国制造商协会和商会拒不从命，国会也拒绝对实行税收折扣采取行动。最重要的是它完全依赖“自愿自觉”。当时就有一些观察家认为：用说服和告诫作为反通货膨胀的武器，其效果犹如威严的国王命令潮水倒退。[②]

卡特政府后两年的反通胀政策以削减预算支出紧缩信贷为中心。1979年通货膨胀率已经达到13.4%，超过1974年的最高记录，仍在扶摇直上，1980年初，物价上涨率猛升到18%，此时，卡特宣布通货膨胀率已上升到史无前例的高度，必须迅速采取措施。1980年3月，卡特签署了国会修改过的1980和1981财政年度的预算，共计削减176亿美元，同时，联邦储备委员会与之相配合，实行提高贴现率等货币紧缩措施，以期实现“收支平衡，略有节余”。1980年3月，卡特在白宫宣布美国已进入经济

---

① 1974年，杰拉尔德·福特总统签署法案，成立了一个无权干涉经济活动的工资和物价稳定委员会，只对工资、物价、利润、红利和利率等进行“监视”。参见刘绪贻主编：《战后美国史》，第418页。

② 参见阿瑟·林克《一九〇〇年以来的美国史》：下，第377页。

衰退期，战后最严重的第七次经济危机开始。卡特政府所实施的反通货膨胀政策以及其他反危机措施，均以失败而告终。到1980年卡特离开白宫前，经济形势更加恶化，生活费用上涨12%以上，失业率上升到7.4%，基本货款率仅有20%，预算赤字达5600万美元。[①]

（二）保守的社会福利改革和反劳工政策：

卡特政府上任时，美国社会福利制度方面积累下来的问题和种种弊端依然如故。其中最突出的问题是，庞大的社会福利开支给联邦政府和各州及地方政府造成了沉重的财政负担。联邦政府每年要向3300万社会保障法受惠者支付900亿美元，为享受福利救济的3000万人支付300亿美元。[②] 1976年的社会福利开支由联邦与州分担，联邦开支为1971亿美元，占联邦总支出的57%，州和地方开支为1350亿美元，占地方和州总支出的66.2%，社会福利总开支3321亿美元，占国民生产总值的19.5%。随着人口的逐年老龄化，领取社会保险金的人数逐年增加。1950年，参加社会保险的每百人领取保险金者为6人，1975年猛增到31人。[③] 这种情况，使得联邦和地方两级的社会保障计划均出现了令人堪忧的入不敷出局面。其他方面的弊端如福利机构庞大臃肿，许多能工作的人也吃救济，骗取救济的人大有人在等，都引起了公众的不满。

对社会福利问题，卡特与尼克松大体持相同的观点，认为现行福利制度是"不合理的，不公平的和浪费的"，国家为社会福利开支很大，所得社会效益却很低。因此，在他任内，提出了许多以保守方式改革社会福利制度的立法建议。1977年夏，卡特

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 405.

② 刘绪贻主编：《战后美国史》，第444页。

③ 梅孜编译：《美国政治统计手册》，时事出版社，1992年版，第234、240页。

提出了福利改革方案，要求削减社会福利机构的行政人员，确定全国统一的福利费用最低标准，对双亲家庭，无子女的个人、带有 14 岁以上孩子的鳏夫或寡妇规定了严格的工作条件要求，如拒绝工作则停发福利。之后，又提出了改革就业与收入法案，将抚养未成年子女家庭补助计划与粮食补助计划等项社会救济措施合而为一，由一个全国统一的现金补贴计划所代替，强调“工作福利”。这些改革议案均未被国会所采纳。1977 年 3 月，国会通过了一项法案，将强制退休年龄提高到 70 岁（大学教授和某些企业管理人员不包括在内），一个月后，卡特欣然予以签署。当年 12 月，在卡特总统的推动下，国会通过了提高社会保险税税率和降低征收保险税工资限额的法案，根据此法案，社会保险税在 10 年内将增至 2270 亿美元。但是卫生、教育和福利部长约瑟夫·卡利法诺（Joseph Califano）提出的增加雇主纳税份额和从一般岁入中拨款给社会保险开支的建议却遭国会否决。1978 年 7 月，为了避免医疗费用的滥用和浪费现象，卡特又提出了一个改革医疗保健制度的新方案，即实行不由联邦政府全部承担，而由国家向每个家庭发放一笔特别医疗费，再由个人负担部分费用的医疗保健制度。国会对该方案也不予理采。1979 年 1 月，出于缩减联邦开支，扼制恶性通货膨胀的需要，卡特提出削减社会保障开支金额的建议，又遭国会否决。总之，卡特提出的诸多福利改革建议，被国会通过而成为法律者为数很少，大都以失败而告终，但是，它却突出地向人们表明，在对待社会福利的态度上，卡特不象是个民主党总统，倒象一位共和党总统。

在对待企业主和工人的态度上，卡特采取了照顾、偏袒企业主和压制工人的立场。在立法方面，他欣然同意减少国家对民航、载货汽车、铁路、金融及通讯方面的控制和干预，而对劳资纠纷则热衷于直接干预，对捍卫劳工利益的某些劳工立法（如提高最低工资的立法等）却持刁难态度。在税收政策上，他一方面

大肆宣扬美国税收制度的不公道是“人类的耻辱”，另一方面，在减税和税制改革中，则又推行主要有利于企业界和高收入阶层而不利于工人和消费者的政策。卡特总统的反劳工立场，显然也背离了“新政”以来民主党政府一贯奉行的“大劳工”政策传统。

综观卡特任内的社会经济政策不难看出，在限制国家干预、消除赤字财政、缩减社会福利、偏袒企业主和敌视劳工等许多方面，都与几十年来民主党的传统政策背道而驰，从而使他成为“第一个违背了新政自由主义主张的精神和实质的民主党总统。”[①] 卡特任职后期，民主党自由派的领袖们认为，卡特身为民主党总统，实际上正在奉行30年代初赫伯特·胡佛的保守政策。在民主党内部，甚至形成了这样一种舆论：“现任总统是吉米·胡佛”。[②] 美国学者评论说：“作为一个总统，卡特在很多方面与赫伯特·胡佛相类似，在某种意义上还超过了他，其中之一便是把美国的保守主义推向了高潮。”[③]

卡特总统国内政策的保守倾向，当然与他本人长期形成的保守主义思想有直接关系，但从根本上说，它不是一种个人主观意志的产物，而是一种时代的产物，是顺应势的产物。面对“新政”式国家垄断资本主义的危机，凯恩斯主义经济学的失灵，新型的“滞胀”经济危机的不断恶化，美国社会的保守主义的趋向这种完全变化了的“时势”，任何一位民主党总统都不会也不可能完全继承民主党的传统政策，再去搞那些自由主义的社会经济改革，只能从现实出发，改弦易辙，从保守主义方面寻求出路。针对这个重要的历史课题，共和党的尼克松总统进行了初步尝

① 威廉·E. 洛伊希滕堡：《总统身后——从杜鲁门到里根》，第279。

② 威廉·E·洛伊希滕堡：《总统身后——从杜鲁门到里根》，第271页。

③ Dewey W. Grantham, Recent America, P. 399.

试，民主党的卡特总统作了进一步探索，虽然他们的努力成效甚微，留下了诸多失败的记录，但这些反面教训，对于未来者毕竟也是有益的参考。

第三节　向右转，新保守主义改革的高潮

一、里根取代卡特及其原因

1980年大选时，民主党内部自由派与保守派发生分裂。对卡特总统强烈不满的自由派，抬出前总统约翰·肯尼肯的小兄弟爱德华·肯尼迪（Edward Kennedy）角逐总统候选人提名。企图利用肯尼迪家族的声望把卡特拉下马来。然而，在美国搞家族政治没有市场，人们对肯尼迪家族的崇拜已今非昔比，加之小兄弟也没有老大哥那种萧洒风度和迷人魅力，尤其是，特迪[1]无视时代的变化和现实需要，一味鼓吹“老一套的‘新政’货色”，而人们早已把这些“古老的主张”看作是“挂在空中的许多‘臭火腿’。”[2]因而，这个宣传不合时宜的主张的不合时宜的人物到处受到冷落，遭到惨败。结果作为温和保守派的卡特总统，战胜所有对手获得了民主党总统候选人提名，为谋求连任而斗争。

与分裂的民主党相比较，共和党是以党内团结的姿态投入竞选的。尽管有众议员约翰·安德森（John Anderson）退出共和党

① 特迪是爱德华的昵称。

② 约翰·H. 戴维斯：《肯尼迪家族》，上海人民出版社，1987年版，第588、589页。

以独立候选人身份参加竞选，而且一干到底，必将拉走部分选票，但安德森毕竟势单力薄，无碍大局。虽然党内强手如林，有10人争夺总统候选人提名，但在预选阶段，前加利福尼亚州州长罗纳德·里根（Ronald W. Reagan）就脱颖而出，充分发挥其潜在实力，最终成功地夺得了提名。

在里根与卡特的争夺战中，一开始似乎势均力敌，8月中旬，里根比卡特仅占1%的优势，[①] 而且，足以暴露里根知识贫乏的讲话"走火"现象从预选阶段到两党竞选时有发生。如，他在接受电视采访中听到迪斯卡尔·德斯坦时，不知道是法国总统的名字；他讲能源问题时竟说"阿拉斯加石油的蕴藏量多于沙特阿拉伯"；他连北越和北朝鲜也会搞混，还不止一次地把印度尼西亚说成印度支那；他又信口开河，把卡特开始竞选的亚拉巴马州说成是三K党的发源地（人所共知，三K党的发源地是田纳西州）[②] 这些大出洋相的"舌祸事件"，无疑使里根丢了不少分。年龄问题对里根也是不利的，如果里根获胜，他上任后不到一个月就将达70高龄。人们都注意到了他脸上的皱纹，自然会想到，把一个充满棘手问题的国家交给一个已近古稀之年的老人来治理是否可取。为了解除人们对里根年龄问题的担心，他的支持者极力宣传说，里根是"年龄最大，智谋最多的人"（The Oldest and Wisest）。后来，报刊用简称"O与W"广为报道，以致"O与W"竟成了里根的雅号。[③] 然而，这些不利条件都没有成为里根进军白宫道路上的障碍，随着大选日的来临，里根越来越显示出对卡特的巨大优势。大选揭晓，里根获选举人票489张，囊括

---

① （日）教育社会编著：《里根政权》，新华出版社，1987年版，第50页。

② 《里根政权》，第51页。又赫德里克·史密斯、亚当·克莱默等著：《里根和里根总统》，商务印书馆，1982年版，第119页。

③ 卢·坎农：《从演员到总统：罗纳德·里根》，中国社会科学出版社，1986版，第292页。

44个州，卡特只获得49张，只在6个州取胜。里根获选民票4390万张，占51%，卡特获3550万张，占41%。里根以压倒优势击败卡特入主白宫。[①] 一些评论家认为，“这次选举意味着政党改组的一个转变，新政联盟的结束和共和党人统治的新时代的开始。”[②]

对于罗纳德·里根，人们并不陌生。早年，他当过广播电台体育节目主持人。1937－1954年，在好莱坞作过28年的电影演员，拍摄过62部电影，曾多年担任好莱坞电影演员工会主席和美国电影协会主席。30－40年代，他钦佩富兰克林·D. 罗斯福，是“新政”的支持者。50年代，里根的政治倾向发生变化。1954－1962年间，他供职于通用电气公司的经历促进了他的思想转变。这个期间，里根作为通用电气公司主办的电视系列节目主持人，走遍全国各地。为增进公司的利益，他同雇主们聚会，发表了数百次讲话。在这些讲话中，里根背叛了民主党，变本加厉地攻击“华盛顿的集体主义和中央集权”。[③] 在此期间，里根表面上是个民主党人，但在1952、1956和1960年三次大选时，却以通用电气公司发言人的名义，支持共和党总统候选人提名者艾森豪威尔和尼克松。[④] 1962年，里根正式由民主党转入共和

---

① Dewey W. Grantham, Recent American, P. 398. 应当指出，不应过分夸大里根这次压倒性胜利，因为“这次参加投票的选民数以百分比来说是1984年以来最小的，只占合格选民的52.4%，而里根所得的选民票的总数占上述参加投票选民的51%。这就是说，实际投票选举里根当总统的人只占成年人的26.7%。在本世纪20次总统选举中，他所得的选民票的比例是倒数第七”。参见赫德里克·史密斯等：《里根和里根总统》，第154页。美国历史学家威廉·洛克滕堡指出，当时“罗斯福联盟中的数百万选民并没有去投票，其他很多人也同样没有受到鼓舞在竞选中去尽到他们的投票责任。” Dewey W. Grantham, Recent America, P. 339.

② Dewey W. Grantham, Recent America, P. 399.

③ 后来里根在解释他为什么背叛民主党时说：“我没有抛弃民主党，是民主党抛弃了我。” ibid, P. 403。

④ See David C. Whitney, American Presidents, P. 414.

党，为尼克松竞选加利福尼亚州州长效力，成为一名活跃的共和党保守派分子。1964年，共和党极右派领袖巴里·戈德华特参加总统竞选时，里根因成功地发表了支持戈德华特的电视演说（题为“决择的时刻”），一跃而成为共和党保守派的“皇太子”。大选结果，戈德华特失败，“从此美国保守派的政治领导权就从戈德华特转到了里根手中”。[①] 1966－1974年，里根连任加利福尼亚州州长8年。1968年，他作为保守派领袖正式参加总统竞选，败于尼克松未获提名。1976年，第二次争取总统候选人提名，又败于福特。1980年第三次竞选总统，终于如愿以偿。

“里根是个直言不讳的极端保守派。长期以来就是共和党强有力的右翼宠儿。”[②] 在国内外政策的几乎一切方面，他都坚持极右立场。他坚信自由企业制度，认为只要充分发挥私人企业的自由竞争机能和市场经济的自我调节作用，就能促进经济发展，反对大政府，反对“新政”以来国家对经济的一切干预；他反对依靠政府的庞大开支和高额税收维持庞大的社会福利体系，主张大砍联邦福利计划，大量减少公司所得税，为企业松绑；他认为政府才是通货膨胀的罪魁祸首，只有通过削减财政开支、减税、平衡预算和紧缩银根才能避免通货膨胀；他对工人和工会持敌视态度，支持限制工会权限和禁止工人加入工会的立法，主张撤销工人最低工资法；他歧视黑人，主张对纯白人学校免税；他反对男女同权的宪法修正案，支持禁止堕胎；他反对控制私人枪枝，支持恢复死刑；他甚至鼓吹在学校里讲授与达尔文进化论相对立的理论。在外交和防务方面，里根是个地道的鹰派。他坚持美国必须领导世界，痛惜美苏军事力量对比不利于美国的局面，主张用实力压倒苏联；他认为越南战争并不是错误，而是一场“崇高

① 卢·坎农：《从演员到总统》，第104页。

② 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，下，第351页。

的事业”；他无视其前任改善对华关系已取得的历史性成果，公然鼓吹与台湾重建官方关系；他反对把巴拿马运河归还巴拿马，主张封锁和制裁古巴，大力支持以色列和南非种族主义政权，等等。

人们不禁要问，在美国历史上，从老百姓到统治阶级，一向鄙弃极端倾向，不论是左翼激进分子和右翼极端保守派，都没有在美国执掌过政权。1964 年共和党极右派戈德华特曾试图问津白宫，为人们所不齿，一败涂地，为何里根这个露骨的大极端保守派却在 1980 年得以大摇大摆地入主白宫。

造成这个局面决非偶然。

里根获胜上台的原因是十分复杂的，归纳起来，可从以下诸方面作一粗略分析：

第一、从两党政治的角度看，可以说，民主党卡特政府的失败，导致了里根政权的诞生。

“战后，美国历届总统选举实际上都是重复着这样一种模式：批判前政权才能诞生新政权”。[①] 四年前，吉米·卡特依靠抨击福特总统平庸无能当上了总统。“如果卡特总统能扎实地做出成绩，使人们满足现状并对未来充满希望，人们不会做出抛弃现职总统的事情来。”[②] 然而，卡特上台，照例治国无方，照例无所作为，不仅如此，到卡特执政的第四年，美国的国内外形势比四年前更加恶化，已经陷入内外交困的境地。在国内，卡特政府虽然在 1971 年按民主党自由派传统来医治生产停滞和失业，1978 年又转而按共和党保守派传统抑制通货膨胀，但终究未能制服“滞胀”经济这只恶老虎。1980 年，美国经济呈现出三高（通货膨胀率高达 18% -20%，银行贷款率高达 18%，失业率高达 6%）

① （日）教育社编著：《里根政权》，第 85 页。

② （日）教育社编著：《里根政权》，第 85 页。

和三低（国民生产总值增长低至0.8%，劳动生产率增长低至2%，储蓄增长率低至3.4%），出现了战后美国最严重的经济形势。如此糟糕的经济局面，不仅引起了广大民众的不满，也使卡特政府失去了经济界的支持。在国外，美国的霸权地位今不如昔，卡特政府面对苏联军事力量已经赶上并超过美国的被动局面一筹莫展；眼看着苏联在非州、中东和中亚咄咄逼人的扩张攻势束手无策；目睹伊朗亲美的巴列维政权垮台无能为力，而强烈反美的伊斯兰霍梅尼政权扣留美国人质长达一年之久，而卡特解救美国人质又遭失败，又使美国蒙受耻辱，在全世界面前大丢其脸；对于苏联加强“南下”攻势，公然占领阿富汗，美国也只是静观其变，无可奈何……所有这一切，显示了卡特外交的软弱无力，当然引起了人们的抱怨。

在两党竞选期间，里根紧紧抓住被卡特搞糟了的国内外形势大作文章，攻击卡特，抬高自己，收买人心。在同卡特的电视辨论中，里根提醒广大选民：“我认为，当你们做出最后决定时，最好自己问一问自己，现在是否比四年前生活得更好？你去商店买东西比四年前更容易吗？国家的失业人数比四年前是增多了还是减少了？”[1] 他特别在人们最关心的经济形势问题上夸大其词，蛊惑人心，大肆宣传所谓“卡特大萧条”，[2] 企图使人们把1980年大选同1932年大选相比拟，把卡特描绘成当年的胡佛，而把自己隐喻为扭转乾坤的罗斯福，他的使命是象当年罗斯福克服胡佛大萧条一样，克服卡特大萧条。为此，里根提出了一个响亮的口号：对内振兴经济，对外重振国威。这个口号对于那些已经对卡特失去信心、盼望一个治国有方的新领导人来帮助美国摆脱困

---

① Hedrick Smith & Adam Clymer & Leonard Silk & Robert Lindsey & Richard Burt, Reagan the Man, the President, (Oxford, New York, Toronto, Sydney, Paris, Frankfurt, 1980), P. 145.

② 威廉·A. 洛伊希滕堡：《总统身后——从杜鲁门到里根》，第300页。

境的选民来说，是有相当吸引力和诱惑力的。

第二，从当时美国的社会倾向看，极端保守派里根上台，又是美国社会保守势力日益强大，保守思潮日益泛滥的结果，是整个美国向右转的结果。

70年代以来，美国社会开始并日益加速了向保守化方向倾斜。在两大政党内部，不仅旧的保守势力日益活跃，大批温和派向保守派转化，而且新的保守势力迅速崛起，从而大大加强了两党政治中的保守主义趋势。在社会各阶层中，不仅居统治地位的东部、西部和南部权势集团，而且被统治阶级中富裕起来的蓝领工人，尤其是日益庞大起来的中等阶级下层，其政治态度大都已经向右转。两党内部的保守势力，尤其是共和党内部势力强大起来的保守派，是里根上台得以依靠的政治支柱；社会各阶层中的保守势力，尤其是权势集团中的保守势力，是里根进军白宫的社会基础；而作为美国社会保守倾向加强的意识形态表现的新保守主义思潮的泛滥和保守主义经济学说的形成和传播，则又为保守派头目里根上台执政准备了舆论，提供了理论武器。

此外，宗教右翼（Religion Right）的支持也是里根上台的一个重要社会因素。“70年代福音派的复兴也加强了美国的保守主义运动。”[①] 70年代后，“基督教保守派的特点有了历史性转变。他们在保持传统神学观的同时，一改以往对社会问题关注不多，对政治活动缺乏兴趣的消极态度，转而变为积极关注各种重大社会问题，积极参与政治活动。”[②] 宗教右翼以世俗的、社会行动团体的形式进行活动，形成了一个势力很强的压力集团，其中影响最大的是由杰里·福韦尔（Jerry Falweel）领导的福音派“道德多数派”（Moral Majority）。据1977年的一项调查显示：有700

① Dewey W. Grantham, Recent America, P. 404.

② 刘澎：“宗教右翼与美国政治”，《美国研究》，1997年第4期，第34页。

多万美国人认为他们自己是“与耶稣有直接个人关系”的“再生”基督徒。[①] 这些强大的宗教右翼集团拥有自办的广播电台和电视台、自办的学校和大学。他们除坚持传统的价值观外，在社会经济问题上则热情支持自由企业，反对大政府、反对福利制度。保守派头目里根恰恰是“世俗保守派与新宗教右翼结合的象征”，[②] 因而，宗教右翼绝大多数成了里根的热情支持者。

美国社会和美国两党政治出现保守主义加强的新局面，是面对着新型的“滞胀”危机，人们试图寻求不同于“新政”自由主义传统的新对策、探索新出路的反映。尼克松和卡特分属两个党，但都是保守主义思潮和温和派代表。他们在寻求用保守方式解决社会问题方面做了某些尝试，但未见显著成效，人们希望更换一个同优柔寡断的卡特不同的更为果敢的新领导人来治理这个难以驾驭的国家。在这种情况下，紧跟保守潮流的里根，恰恰成了适当人选。

第三，胜于他人的个人条件。“里根作为一个成功的政治家出现，并不仅仅是保守主义复兴的结果，他的个人才智也是重要的。”[③] 尽管里根年龄偏大，竞选中多次失言闹出不少笑话，但他的身体能够胜任，尤其他那精神抖擞的气质、洒脱帅气的风度、堂堂的仪表、富有煽动性的演说和打动人心的雄辩才能等，无疑征服了许多选民，使他们看到了一个他们迫切需要的强有力的领导人的形象。与里根相比，卡特在这些方面均大为逊色。

1980年大选，把号称保守主义运动旗手的里根送进白宫，而且国会选举中，共和党自 1954 年以来又第一次控制了参议

① Dewey W. Granthan, Recent America, P. 404.

② R. G. 哈切森：《白宫中的上帝》，中国社会科学出版社，1992 年版，196 页。

③ Dewey W. Granthan, Recent America, P. 405.

院,[1] 评论家认为,这“是保守主义和共和党的重大胜利,是联邦政府经济和社会政策从自由主义转向保守主义的漫长历史性转变的转折点。”[2] “罗纳德·里根的当选是美国政治中一个时代的结束。”[3] “以里根赢得1980年大选为标志,美国进入了以‘新保守主义’为旗号的保守主义复兴时期。”[4]

里根上台后,正是依仗保守势力复兴这个社会基础才得以放开手脚,大刀阔斧地推行其新保守主义改革。依仗这个社会基础,特别是依仗他第一任期内振兴经济计划的成功,1984年大选时,使他又在选民们“欢迎里根,再干四年”的欢呼声中连选连任,在白宫一直干了八年。[5]

二、里根经济学

美国著名经济学家赫伯特·斯坦在其所著《总统经济学》一书中指出:“总统经济学的历史大致是一部关于历任总统都试图对付失业和通货膨胀问题,但又未认清或不能处理这两者之间关系的历史。”[6] 里根总统用以对付失业和通货膨胀问题的经济主张及其对策被称为“里根经济学”(Reaganomics).

---

① 第79届国会共和党以53席对民主党46席成为参议院多数党。

② 李道揆:“九十年代的美国政治”,《美国研究》,1997年,第4期,第9页。

③ Peter W. Schramm and Bradford P. Wilson, Political Parties and Constitutional Politics, (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1993), P. 91.

④ 金灿荣:“政治—文化分裂与美国政局演变”,《美国研究》,1997年,第1期,第91页。

⑤ 这次大选,里根再创辉煌,获58.8%的选民票和525张选举人票。民主党候选人沃尔特·蒙代尔(Walter F. Mondale)只获40.6%的选民票和13张选举人票。David C. Whitney, American Presidents, P. 457.

⑥ 赫伯特·斯坦:《总统经济学》,第11页。

里根经济学的理论基础是现代货币主义和供应学派。[①] 这两个学派都是在凯恩斯主义失灵后企图另辟溪径摆脱“滞胀”困境的保守主义经济学说。

前已述及，现代货币主义也称货币学派，因其创始人米尔顿·弗里德曼是芝加哥大学教授，故也称芝加哥学派。该学派声称找到了解决“滞胀”危机的灵丹妙药，强调货币供应量是影响物价和经济波动的关键因素，认为只要国家尽量减少对经济生活的干预，只把货币供应量作为唯一的政策工具，政府每年将货币供应量增长控制在4－5%的范围内，与经济增长速度大体保持一致，就能收到既抑制通货膨胀又促进经济增长，保持国民经济健康发展的良好效果。尼克松总统和卡特总统都曾运用货币学派的理论对付通货膨胀，虽并未达到预期目的，但里根仍坚信它的有效性。

供应学派兴起于70年代初期，主要代表人物是南加利福尼亚大学年轻的经济学家阿瑟·拉弗（Arther Laffer）。[②] 供应学派的观点也是与凯恩斯主义相对立的。凯恩斯主义强调“需求”，认为导致经济危机的根本原因是需求不足，克服危机的有效途径

---

① 里根在回忆录中声称：有人说他把供应经济学作为制订经济复苏计划的理论基础，这不符合事实。他说他的经济改革主要是依据“我的实践经验和好莱坞的税法教给我的实用经济理论”。里根用生活实例说明减税能刺激人们的工作积极性这一原则，而“有些经济学家将此原则称为供应经济学，可我只称其为普通常识”。《里根回忆录》，中国工人出版社，1991年版，第222－223页。我国学者陈宝森、侯玲认为，“至里根担任州长时为止，他的经济思想仍然停留在朴素的直观的阶段……这种思想不缺少必要的理论魅力以及能与主流派经济学相抗衡的功底。供应学派的崛起恰好为里根的朴素经济思想填补了这个空缺。所谓里根经济学也可以说是二者的结合。”陈宝森、侯玲：《美国总统与经济智囊》，第289页。

② 除拉弗外供应学派的理论家还有哥伦比亚大学的罗伯特·蒙德尔（Robert Mundll）、《华尔街日报》专栏作家朱德·万尼斯基（Jude Wanniski）以及后起之秀杰克·肯普（Jack Kemp）、戴维·斯洛克曼（David A. Slockman）等。参见陈宝森、侯玲：《美国总统与经济智囊》，第257页。

是国家干预经济，通过赤字预算、扩大政府开支，兴办公共工程和社会福利来刺激需求。与之相反，供应学派强调“供应”，认为摆脱“滞胀”、发展经济的根本出路是刺激供应，供应会自动创造需求，应减少而不是强化国家干预。刺激供应的主要办法是减税，大规模减少个人和企业所得税。减税既可使个人增加收入，刺激储蓄，又可使企业增加利润，刺激企业增加投资，扩大生产。这样，生产扩大了，就业机会增加，政府税收增加，通货膨胀也不会发生。一言以蔽之，供应学派倡导用鼓励投资和储蓄而不是刺激消费者购买力的办法来使经济摆脱“滞胀”、健康增长。“供应经济学在政治上的美妙之处在于它具有两方面的吸引力，商人得到的是减税、投资贷款、发展与高额利润，劳工得到的是就业、减税和通货膨胀的缓和。”[①] 里根给自己提出的奋斗目标是通过经济增长在没有通货膨胀的情况下实现充分就业，因而，供应学派所标榜的这种既能避免通货膨胀又能促进经济增长和减少失业的经济主张，自然就非常适合他的口味。

“里根经济学不是在课堂里产生的。……里根经济学也象他的许多其他主张那样，是在政治熔炉里产生的，具体地说，就是在 1980 年总统竞选运动中产生的。”[②] 里根之所以接受货币主义和供应学派的保守主义经济学说，与他本人 60 年代以来一直对民主党“新政”式自由主义改革持反对态度有关，与他始终坚持保守派立场的个人经历有关。在 1980 年的竞选过程中，里根的竞选演说、共和党的竞选钢领，都表达了里根经济学的基本轮廓。在四处奔波、忙于竞选的同时，里根还组织了一个由保守派经济学家和他的亲密顾问构成的智囊团，责成他们专门研究经济问题并提出对策。他们草拟了一个题为“罗纳德·里根争取 80 年

① 卢·坎农：《从演员到总统》，第 401 页。
② 卢·坎农：《从演员到总统》，第 395 页。

代经济增长与稳定的战略”的重要文件，1980年9月9日里根用向全国发表讲话的形式予以公布。这个讲话，阐明了里根上台后进行经济改革的基本思路和构想，可以看作是里根经济学正式形成的一个标志。

里根经济学的核心内容，大体可归结为：大力减少政府管制以放松国家干预；大幅度削减企业和个人所得税以刺激经济增长；严格控制货币供应量以抑制通货膨胀；大力削减非国防开支和社会福利以保持平衡预算；同时，大力扩充国防开支以重振国威。①

三、新保守主义经济改革

里根走马上任后，立即着手推行保守主义经济改革。1980年2月5日，里根在椭圆形办公室向全国发表电视讲话，强调指出了国家经济形势的严重性和进行改革的紧迫性，强调改革必须打破旧传统，寻找新出路。他说：“美国正处在大萧条以后最糟糕的经济混乱状态”，“现在应该认识到是我们到了转折点的时候了。我们受到了一次相当大规模的经济灾难，按老办法办事已经不能解决问题了。”② 这次讲话，可以认为是里根进行经济改革的正式动员。

2月18日，里根向国会提交国情咨文，正式提出了他的一揽子振兴经济计划。该计划对即将进行的经济改革作了全面概括和具体布署，要求国会通过相应的立法，主要内容是：（1）削减政府开支，1982年预算削减4140万美元（国防开支除外）；（2）

① 赫伯特·斯坦在其所著《总统经济学》中把里根经济学概括为六项内容，参见该书第260－261页。

② 卢·坎农：《从演员到总统》，第403－404页。

全面减税，消减所得税30%，今后三年内每年削减10%，同时刺激资本投资；(3) 消除和改革那些“无效率的和累赘的”政府规章；(4) 制订一个通过放慢货币供应增长来抑制通货膨胀的全国性货币政策。虽然里根把他的经济计划称为“美国的新开端：经济复兴计划”，但不久就被称为“里根经济学”。[①] 以此为起点，里根的保守主义经济改革全面展开。

(一) 实行大规模减税，刺激经济增长：

减税是里根经济学的突出特征，是里根振兴经济计划的关键环节。里根的减税计划在理论上是与供应学派的经济学说相一致的。阿瑟·拉弗教授强调，“大规模减税可以构筑一条无痛苦的道路来消除预算赤字并实现繁荣”，而里根和他的顾问们也认为，由于减税加强了对个人和企业在劳动、储蓄和投资等方面的刺激，因此，将大大地刺激经济增长，以致于尽管大幅度降低了税率，国家岁入也会增长，赤字也会减少并达到预算平衡。[②]

“拉弗曲线”（Laffer Curve）是供应学派经济学说的核心。里根实施大规模减税计划，正是以“拉弗曲线”为理论依据的。拉弗用一个半圆形曲线来论证税率与财政收入的关系，认为，当税率为0或100%时，不会有财政收入，只有当税率在0与100%之间时，才会有财政收入。所以，把税率降到100%以下时，财政收入肯定会增加。[③] 拉弗认为，为得到最大限度的财政收入，有个“最佳税率点”，税率超过这个“最佳点”，财政收入反而趋向减少。现行的税率已远远超过了“最佳税率点”，因此，如果降低税率，投资和生产就会得到刺激，降低的部分反而以财政收入增加的形式表现出来。[④] 里根政府就是利用“拉弗曲线”

---

① David C. Whitney, American Presidents, P. 421

② Dewey W. Granthan, Recent America, P. 406.

③ 赫伯特·斯坦：《总统经济学》，第244页。

④ （日）教育社编著：《里根政权》第122页。

理论掀起了一股"减税旋风"。

里根在1981年2月18日国情咨文中提出的全面减税计划，要求在三年内削减个人所得税30%等，其减税额度之大是相当惊人的，如能实施，可使个人和企业少缴税款约5000亿美元。这是美国有史以来最大规模的减税。因此，该法案在国会审议时引发了一场激烈斗争。在众议院，该法案遭到民主党自由派的强烈批评。众议院议长、民主党领袖蒂普·奥尼尔（Tip O'Neill）攻击里根"头上长角"，"企图毁掉这个国家"。[1] 在参议院，就连共和党领袖霍华德·贝克（Howard Baker）也称它是"河上小船的冒险"。在社会上，绝大多数经济学家也对它持怀疑态度。最后，只是由于被称为"圆荚象鼻虫"的一大批南部民主党保守派的帮助才在国会两院通过。[2] 虽然将个人所得税的百分比由30%降为25%，它的通过毕竟也是里根的一大胜利。然而，减税法案的实际效果并不理想，因为在法案付诸实施时，发生了1981－1982年经济危机，里根政府迫于各方面压力，不得不暂时从供应学派的立场后退，被迫同意增税。1982年6月，国会通过了增税法案，规定今后三年增加新税983亿美元。这又是美国历史上和平时期最大的增税法案。同年底，国会又通过了汽油增税法案，规定每加伦汽油增税5美元，这又可使政府每年增加50亿美元的税收。

1983年后，由于经济持续增长，使里根政府得以继续进行税制改革。1985年5月，里根向国会提出税制改革新建议，一方面继续致力于减税，以促进经济发展，另一方面，为了增加收入，减少赤字，又取消了某些不合理的减免和优惠。经过长期讨论和讨价还价，到1986年8月，国会两院终于通过了经过修正

---

① 《里根回忆录》，第275页。

② Dewey W. Granthan, Recent America, P. 406.

的税制改革法案。该法案将个人所得税简化为15%和28%两种，公司税税率从46%下降到34%。对于免税优惠和资产折旧等规定，也作了新的调整。1986年里根政府的税制改革法案把税率降到了60年以来的最低水平，它把600多万贫困者排除出纳税者队伍，个人税收减少了6.1%。这次税制改革“改变了30多年来税率愈定愈高，特惠愈许愈多的恶性循环趋势”，“一般认为它是由凯恩斯主义走向保守主义逆转的重要里程碑。”[①] 里根则把它称为“在税法领域的近乎革命的变化，是美国人民和美国制度的胜利”。[②]

（二）削减非国防开支，减少财政赤字

削减非国防开支，减少赤字是里根政府经济改革的既定方针。里根执政的头两年，由于实行大规模减税，又坚持每年增加7%的国防开支以“重振国威”，导致了财政赤字的大幅度增加。1982年财政赤字高达1，110亿美元，创历史最高记录。为此，里根政府采取多种措施，压缩联邦开支，以减少财政赤字。

在1981年2月18日的经济咨文中，里根就提出了削减83项联邦开支的预算案，共节约开支348亿美元。3月，里根又提出1982年财政预算修正案，又削减200个项目，减少开支138亿美元。1981年5月国会通过的1982年预算修正案，决定削减开支550亿美元。1981年9月，里根又提出再次削减联邦预算130亿美元。1982年后的六年内，由于始终受到联邦财政赤字居高不下的困扰，里根政府一直推行削减预算、减少非国防开支的政策，在他的第二任期内，把减少巨额赤字作为主要任务。其中，1985年12月国会通过的《格拉姆—拉德曼—霍林斯平衡预算法》（Gramm-Rudman-Hollings Act）提出了逐年减少赤字，到

① 黄安年：《美国社会经济史论》，第453页。

② David C. Whitney, American Presidents, P. 428.

1991 年实现预算平衡的限制性目标。在里根削减的非国防性开支项目中，主要是失业救济、医疗卫生和教育经费等有关社会福利方面的开支项目。

（三）严格限制货币供应量，控制通货膨胀：

里根任内，根据现代货币主义学说，致力于限制货币供应量，实现在低通货膨胀率的前提下，推动经济持续增长。1981－1982 年，里根责成联邦储备委员会严格控制货币供应的增长速度，的确起到了降低通货膨胀率的作用，但它也产生了某些副作用，导致了经济衰退和失业率上升。因此，从 1982 年下半年起，联邦储备委员会又执行灵活政策，适当放宽银根和信贷管制，1982 年的货币供应量超过了预计增长 4－8% 的目标，达到了 11%，将贴现率由 1981 年的 21.5% 降至 1983 年的 10.5%。可见，里根政府坚持货币主义，但并不完全受其束缚，而是从经济现实出发，必要时也乞灵于凯恩斯主义刺激需求的药方。从总的形势看，里根的紧缩性货币政策，仍然取得了比较显著的成就，它明显地控制了通货膨胀，使通货膨胀率由 1981 年的 10.4% 降为 1982 年的 3.9%。而且，在此后的六年内，美国经济果然一直在低通货膨胀率之下持续增长。

（四）减少联邦政府对经济的干预，取消束缚经济发展的清规戒律：

大力减少或修改联邦政府那些不利于工商业发展的规章条例，是里根经济学的四大支柱之一。里根上任后，在推行减税、削减非国防开支、控制货币供应量等经济政策的同时，积极着手清理那些名目繁多且又越来越庞杂的规章制度，成立了以乔治·布什（George Bush）副总统为首的放松管制领导小组，统一领导对管制规章的制订和修正工作。从 1981－1983 年，先后审查了 6,701 个规章。在他第一任期的四年中，撤销了 1/3 以上的联邦法规，废除了几百种清规戒律，为纳税人和企业界节省了 3 亿

多小时的填报表时间。“时间就是金钱”，此举虽非政策性措施，但它对经济发展确实起了积极作用。

（五）改革社会福利制度，推行新联邦主义：

反对联邦过多地干预经济和社会生活，反对动用过多的联邦开支用以维持庞大的社会福利计划，这是共和党也是里根本人的一贯立场。特别是联邦福利开支的猛增，已经给政府财政带来沉重负担。1982 年社会福利开支已达 5，926 亿美元，占国民生产总值的 19.3%，占政府总开支的 55.5%。所以，大力改革社会福利制度，减轻联邦重负和对社会生活的干预，就成为里根保守主义改革的一项重要内容。

里根政府对社会福利项目的砍杀和修正，对社会福利开支的紧缩，较之尼克松政府要严厉得多。除上述大幅度削减“不必要的”福利项目和“随意性”福利开支外，1981 年上半年里根提出了一系列改革社会保险制度的计划，其中包括取消向社会保险受益者每月最低提供 122 美元津贴，减少 65 岁以前退休人员的津贴，从严掌握残疾人标准等。该计划因反对势力太强大被迫搁置后，里根在该年底又任命了一个全国社会保障委员会制订改革方案。1983 年 2 月，该委员会提出的改革议案获国会通过。该法案规定，在基本保持社会保障体制的前提下进行多方面改革，其中包括：增加工薪税；对领取老残遗属保险金而收入过高的人征收所得税；从 2009 年起，职工退休年龄从 65 岁改为 66 岁；从 1990 年起把领取津贴的纳税工龄由 10 年改为 20 年等。此外，里根政府又削减了一些社会保障项目，如凡有职业的家长取消其享受抚养未成年子女的家庭补助；减少对各州的医疗补助补贴；凡收入超过贫困线 130% 以上者取消其领取食品券资格等。[1] 显然，里根政府不论在减少社会福利开支上，还是在缩减社会保障

① 参阅黄安年：《美国社会经济史论》，第 455—456 页。

的范围和规模上，其改革力度都是空前的。可以说，里根政府的新福利政策"是罗斯福新政以来由扩大社会保障向控制社会保障转变的里程碑。"①

在推行新福利政策的同时，里根吸收尼克松政府的经验，进一步推行新联邦主义。里根的新联邦主义，既是缩减联邦开支、减少财政赤字的一项重要举措，又是企图把联邦政府在社会福利方面所承担的责任转移给州和地方政府的一项重大改革。里根的新联邦主义，也是声称要"还权于州，还政于民"，扩大州和地方的自主权，克服官僚主义，提高社会保障的效率。它的主要措施是，一方面将许多联邦承担的福利项目下放给各州和地方政府管理，如把援助抚养子女的贫困家庭及食品券补助等责任交给州和地方政府承担。另一方面，把附加条件较多的"分类补助"计划合并为基本上不附加条件的"整笔补助"计划，扩大"整笔补助"在联邦补助中的比重。这在实际上又把联邦政府的一大部分社会福利计划交给了各州和地方政府去办。从 1984 - 1988 年，里根政府将 43 项分类补助计划合并为"整笔补助"拨归各州和地方政府，作为各项社会福利开支之用。可见，里根的新联邦主义，是联邦政府为了减轻自身负担向州和地方政府甩包袱的一种手段。

四、又一次治国政策的重大转折

里根经济复兴计划的上述几项主要内容，彼此之间的关系既有互相促进的一面，又有彼此矛盾的一面。对于这种复杂关系，刘绪贻教授作了精辟分析："大量减税，即使如供应学派所说，从长远看来将增长税收，有利于平衡预算，但在短期内却减少政

① 黄安年：《二十世纪美国史》，河北人民出版社，1989 年版，第 391 页。

府收入，不利于平衡预算。大量减少非国防开支固然有利于平衡预算，但也大大降低群众购买力，造成生产和消费矛盾，不利于经济增长，影响政府收入。放慢货币增长速度，可能抑制通货膨胀，但也可能造成经济紧缩，导致失业率上升。放松政府管制可能有利于发挥地方政府与企业的积极性，但也可能使实行新政前垄断资本主义的某些极端弊端重新出现。大规模增加国防开支虽可加强军事实力，在一定程度上刺激经济增长，但非常不利于平衡预算。"① 里根改革的实践完全证实了这一点。在里根执政的头两年，上述各方面的矛盾共同起作用，导致了 1981－1982 年的战后第八次经济危机。这是战后时间最长、程度最严重的一次危机，创 50 年来企业破产数最高记录（至 1982 年九月低 17000 多家企业倒闭），造成了 40 年来最高的失业率（从 1981 年的 7.5%上升到 1982 年的 9.6%，失业人数突破 1100 万），出现了建国以来最大的预算赤字（1982 年为 1110 亿美元）。由于及时在货币供应和税收政策等方面作了调整，摆脱了困难，经济复兴计划各方面互相促进的一面开始发挥作用，终于在 1982 年底经济开始回升。此后出现了连续六年多长达 72 个月的经济繁荣局面。在此期间，通货膨胀率一直控制在低水平，1983、1984 年膨胀率均为 3.8%，1985 年为 4%，1986 年为 3%，1987 年为 4.4%。失业率也呈逐年下降趋势，从 1982 年的 9.6%降为 1986 年的 7%，1987 年降到 5.8%，到 1988 年又降为 5.4%。而国民生产总值，却出现了持续增长局面，1983 年增长 3.4%，1984 年增长 6.8%，1985 年增长 3.4%，1986 年增长 2.8%，1987 年增长 3.9%。在长达 6 年多的时间内，美国经济在低通货膨胀率、低失业率之下运作，长期保持低速稳定增长局面。这意味着美国经济已经基本摆脱了 70 年代以来困扰历届两党政府的结构

① 刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，第 271－272 页。

性"滞胀"危机。这个现象被人们称之为"里根经济学奇迹"。

在美国两党政治发展史上，里根的当政和他所推行的新保守主义改革具有重大转折意义。30 年代初，民主党人富兰克林·D. 罗斯福面对 1929 - 1933 年的生产过剩危机，用"新政"式新自由主义取代共和党的自由放任主义，使美国渡过了危机，延长了垄断资本主义的寿命；50 年后的 80 年代，共和党人罗纳德·里根，面对"新政"式国家垄断资本主义的衰落和新出现的结构性"滞胀"危机，用新保守主义取代民主党坚持了半个世纪之久的新自由主义传统，第一次取得了对付"滞胀"经济的胜利。罗斯福"新政"是新自由主义对自由放任主义的胜利，"里根经济学奇迹"则是新保守主义对新自由主义的胜利。

里根的改革之所以称为"新保守主义"改革，是因为它不同于建国初期那种主张联邦政府恪守宪法规定权限，不干预经济和社会生活的旧保守主义，即传统的自由主义。里根的新保守主义，与罗斯福的新自由主义是背道而驰的，但它并不完全否定"新政"传统。比如，它反对国家干预并不取消干预，而是把干预的侧重点转移到刺激供应、调动资本家投资积极性以推动生产发展之上；它反对过于庞大的、浪费的使联邦政府不堪重负的福利主义，但它也并非要取消福利制度，而是在保存福利制度基本框架的前提下，减少开支、削减部分项目以及把部分责任推给州和地方政府。[①] 其他政策亦然。再如，里根的新保守主义，在指导思想上主要以供应学派和现代货币主义等保守经济学说为理论依据，同凯恩斯主义相对立，但它并不完全摒弃凯恩斯主义，而是采取实用主义态度，当着紧缩货币和大量减税走过了头，导致经济衰退时，它又采取灵活态度，适当放松银根和增税，重新回

① 美国的社会福利制度到 80 年代其受益者已占美国人口的 90%，被称为"社会安全网"。里根政府当然懂得它对社会稳定的重要作用。

到凯恩斯主义刺激需求的老路。据此，有人认为里根经济学是货币主义、供应主义和凯恩斯主义的“三义”结合。其实，这种说法并不确切。实际上，里根改革的主要理论依托是货币主义和供应主义等保守主义理论，求助于凯恩斯主义不过是作为权宜之计不得已而为之。所以，归根结底，里根经济学及其政策实践，标志着共和党的保守主义正式取代了民主党的自由主义路线，是继罗斯福“新政”之后，美国资产阶级治国政策的又一次重大转折。

里根的新保守主义改革取得了引人瞩目的成就，它对今后美国两大政党的政策取向，必将产生深刻影响。然而，里根经济学绝不意味着找到了彻底根治“滞胀”经济的灵丹妙药。里根的经济政策在其实施的头两年，就以一次历时两年的严重经济危机为沉重代价。其后的6年中，在取得低通货膨胀之下经济低速增长显著成效的同时，又带来了难以克服的高预算赤字、高债务和高外贸逆差的严重后果。例如，1987年财政赤字高达2，207亿美元；自1985年上半年起，美国自1914以来第一次由债权国变为纯债务国，到1987年，美国国债累计总额已达23，500亿美元的惊人数字；对外贸易逆差也日趋严重，1987年已达1592亿美元。此外，贫困率和贫富两极分化加剧也成为突出的社会问题。尤其是，里根为了重振国威，始终坚持在大量减税的同时，不断增加国防开支，1983年又提出耗资惊人的“战略防御计划”即所谓“星球大战”(Star Wars）计划，更使高赤字和高债务成为制约美国经济发展的大难题。所以，里根经济学的弊端和它带来的负面影响，也是显而易见的。

五、布什接任，守业未成

1988年大选来临，创造了80年代经济奇迹的里根总统即将

载誉而退。里根当政8年，推行新保守主义改革，政绩累累，实现了他对内振兴经济、对外重振国威的目标，在共和党的历史上，树立了一座丰碑。为了巩固和发展得之不易的改革成果，里根极力推荐他的得力助手、副总统乔治·布什参加下届总统竞选，希望他成为自己的接班人。由里根执政而大大提高了声望的共和党，也对布什寄于厚望，期望他继承里根的基业乘胜前进，再造辉煌。布什本人，从政经验丰富，任副总统8年，辅佐里根有功，当然也分享了总统成功的荣誉。加以，他又是一个以信奉新保守主义著称的政治家，为多数选民所信任。正是依仗里根的举荐、共和党的赞助和广大选民的拥护等这些得天独厚的有利条件，布什在这次大选中击败了打着“自由派”旗帜的民主党候选人马萨诸塞州州长米歇尔·杜卡基斯（Michael Dukakis），当选为美国第41任总统。[①]

但是，在顺境中继承里根的遗产并将其弘扬光大，绝非是一付轻松的担子。创业不易，守成更难。里根创造了连续6年繁荣的经济奇迹，能否继续下去并非易事；里根经济奇迹的取得以两年的经济危机和最后造成高财政赤字、高债务和高外贸赤字等“三高恶果”为代价，解决“三高”问题，更是摆在继任者面前的大难题。

布什在其任内，对他所面临的两难处境恐怕始终没有一个清醒的认识。他好大喜功，热中外交，驰骋于国际舞台，颇为得心应手。他费尽心机，致力于对社会主义国家搞和平演变，结果，终于得逞，推动了苏联解体、东欧巨变，彻底扫除了美国人十几年前因美苏军事力量对比不利于美国而窝藏心头的晦气，取得了冷战以来最大的战略性胜利。他毫不迟疑地带头严惩胆大妄为的

① 布什获226张选举人票和54%的普通票，杜卡基斯获112张选举人票和46%的普通票。David C. Whitney, American Presidents, P. 457.

伊拉克独裁者萨达姆·侯赛因，率领西方盟国打赢了举世震惊的海湾战争，让全世界目睹了现代科技战争的“风采”和威力，在美国霸权史上写下了“辉煌”的一项。然而，相比之下，他在国际问题上耗费精力过多，却对国内问题较少顾及。虽然他仍奉行没有里根的里根经济学，但基本采取“无为而治”态度，[①] 终因对经济形势洞察不深，措施乏力，招致了1990年7月－1993年3月的严重经济衰退，而且，“大病”之后，康复缓慢，搞糟了经济。到布什任期届满时，美国经济又出现了比里根去职时更为严重的“三升高、三降低”现象：高债务：国债高达4万亿美元，占国民生产总值（6万亿美元）的2/3，为1980年的4倍多，单国债利息即达2000多亿美元；高赤字：预算赤字2900多亿美元，外贸赤字仍高达845亿美元；高失业率：长期在7%以上居高不下，1992年10月，达到7.6%。同时，人均国民生产总值下降、工业生产下降、竞争力下降。美国的经济实力、实际工资和生活水平降到了70年代初的水平。外交上的显赫成功抵消不了内政的失败。由于国内经济恶化，布什谋求连任，肯定不容乐观。

第四节　1992年选举与“佩罗现象”

一、1992年大选，保守主义受挫

1992年大选有三个反映民情的明显特点，这三个特点都对

① 布什“在白宫的四年中所执行的路线和他的经济思想并没有脱离里根时期的轨迹”。他的经济智囊们也都是市场经济的鼓吹者，他们坚持认为，“经济增长是圣经，自由市场经济神经不可侵犯，而自由贸易则应是美国的赞美诗”。参见陈宝森、侯玲：《美国总统与经济智囊》，第289，295页。

在职总统布什不利，三者共同起作用，导致了布什谋求连任失败，民主党总统候选人威廉·J. 克林顿(William Jackson Clinton)[①]上台。

其一、国内问题，特别是经济问题，始终是选民关注的焦点，也是各位总统候选人进行激烈辩论以资争取民心、拉拢选票的热点。

1992 年大选是冷战结束后第一次总统选举。苏联解体、东欧剧变和由此而导致的冷战结束和两极格局的瓦解，美国在国际上已没有主要敌人，国家安全问题和意识形态挑战等各种外来压力大大减轻，因此，人们把目光转向了国内问题，希望新当选的总统能够采取有效措施，振兴经济，摆脱困境。据民意测验显示，当时主张政府由国际事务更多地转向国内事务的人达 82% 之多。然而，对于国情、民情，尤其是国内经济恶化对大选的严重影响，布什却体察失当、估计不足，满以为凭着外交上大大提高了的个人威望足以使他赢得大选。在竞选过程中，他一味宣扬自己辉煌的外交成就，热中于在品格和信誉上对克林顿进行个人攻击，对于具有关键意义的经济问题，不仅不将其置于首位，提出积极的政策主张以鼓舞人心，反而消极辩护，宣称“全球经济都在衰退，美国情况并不是最坏的”等等，所以，一直使自己处于被动状态。大选后期，在新闻界和选民的催促下，布什采取补救措施，于 9 月 10 日发表底特律讲话，提出了一个以减税和扩大国际贸易为主要内容的经济复兴 13 点计划，但为时已晚，加以该计划虚多实少，宣传无力，没能起到预期作用。结果，布什犯了一个战略性错误，经济问题成了他的致命伤。

相比之下，克林顿却善于迎合民意。他计高一筹，采取紧紧抓住经济问题不放的正确战略，一方面猛烈攻击布什热中于海外

① 克林顿的昵称是比尔·克林顿（Bill Clinton）。

冒险，漠视国民疾苦，搞糟了经济，到处揭露“三升高、三降低”的严重性，宣扬布什治理下的美国经济，“情况之糟足以使人想起经济大萧条前夕的共和党赫伯特·胡佛当政时期”，[①] 各项经济指标“凡是该下降的都上升了，凡是该上升的都下降了”。[②] 另一方面，他又及时制订并大力宣传自己振兴美国经济的详细计划，明确提出通过增税节支以减少赤字，通过增加公私开支以刺激经济发展、创造就业机会等等。大选前，美国 500 多名经济学家又联名发表声明为其助威，表示支持和赞赏克林顿的经济战略。所有这些，都使他在争夺民心上连连得分，选民支持率不断升高，最后取得了不可逆转的优势。

其二，由于对现实不满者甚多，人心思变，出现了浓厚的反在职者情绪。

布什总统任职的头两年，个人声望一直较高。1990 年他打赢海湾战争时，更是名噪一时，身价倍增，得到历届总统从未达到过的 90%的支持率。1991 年 8 月的民意测验，支持率较前有所下滑，仍高达 80%。[③] 但是，由于他长期忽视国内问题而不知自醒，面对经济形势的恶化仍实行“无为而治”，引起了多数选民对现实不满。人们因国民经济中出现的“三升高、三降低”现象抱怨政府，更因直接影响切身利益的实际工资和生活水平下降、失业率升高和贫富差距拉大等对布什总统感到失望和愤懑。由于这种反在职者情绪的蔓延，使得布什任职后期的威信大幅度下降，以至于到了大选年每次民意测验的支持率百分比均不过半，而且逐月下降，到投票前夕，其声望竟跌到了 20%。这种

---

① 吉姆·穆尔、里克·伊德：《克林顿—只争朝夕的年轻人》，东方出版社，1992 年版，第 203 页。

② 王军：“决战前夕的美国大选形势”，《参考消息》，1992 年 10 月 30 日。

③ 潘同文：“美国 1992 年的总统选举和克林顿政府的政策趋向”，《国际问题研究》，1993 年第 1 期，第 2 页。

情况说明，摆在布什面前的难题，不仅有积重难返的经济上的“高赤字”等等，而且还有很难扭转的政治上对在职总统的“信任赤字”。80%以上的选民对经济状态不满，企盼变革，而布什却执迷不悟，在竞选时仍在到处自我表扬，老声常谈，实在有违民意。失民心者失天下。面对反在职者情绪的冲击，布什的失败在所难免。

克林顿充分利用了这种反在职者情绪，他紧紧抓住多数选民的求变心态，竞选伊始就打起“变革”的旗号，提出“把人民放在第一位”的口号，随着竞选的深入，又拿出了一个被众多经济学家认为切实可行的“变革”经济的方案，自然越来越比布什更得人心。

其三、由于独立候选人、亿万富翁罗斯·佩罗（H. Ross Perlot）参加竞选，出现了所谓“佩罗现象”。

在竞选过程中，佩罗着力攻击两党政治、呼吁变革，吸引了一大批不满现状者，搅乱了竞选格局。佩罗的支持者多为以前支持共和党的保守派选民，他最后拉走了近 1/5 的选民票，又对布什起了极大的拆台作用。

大选结果，民主党候选人克林顿获 370 张选举人票和 43%的选民票获胜，布什仅获 168 张选举人票和 38%的选民票被逐出白宫，从而结束了共和党连续 12 年执政的历史。[①] 克林顿的胜利当然还有其他原因，诸如民主党的团结，竞选策略得当等，但他能够把握国情、顺迎舆情，允诺实行变革并提出了比较有吸引力的政策措施，则是他最终取胜的主要原因所在。

1992 年大选布什遭到惨败，是保守主义的一次严重挫折。前已述及，随着里根赢得 1980 年大选，以坚持“新政”传统为

---

① 克林顿得选民票总数为 43，682，624 张，布什得 38，117，331 张。参见 The World Almanal and Book of Facts，1993，（New York，1992），P. 103.

主要内容的自由主义一蹶不振，美国因而进入了以“新保守主义”为旗号的保守主义复兴时期。里根执政的八年间，由于在里根经济学指导下推行的新保守主义改革创造了经济奇迹和国内外的其他成就，保守主义呈现出了非常强劲的势头。但是，里根改革留下的巨额赤字等后遗症以及布什当政时期解决国内问题上的无所作为引起广泛不满，致使保守主义在 80 年代后期开始出现低落态势。1992 年大选，由于共和党内部传统保守派、温和保守派、新右派和宗教右翼等各派之间矛盾激化，大选中不仅绝大多数“里根民主党人”重新回归民主党，而且出现了一批“克林顿共和党人”,[①] 加上以“沉默的多数”为主体的共和党选民基础的严重削弱，从而导致了昔日里根建立起来的共和党保守派政治联盟的解体。所以，这次大选共和党的失败，是保守主义退潮、“里根革命”结束的一个突出表现。

二、“佩罗现象”及其影响

（一）一个异军突起的第三者：

1992 年大选，出现了一个颇为引人注目、且曾几度引起轰动的现象——“佩罗现象”。所谓“佩罗现象”，是指由于独立候选人罗斯·佩罗参加总统竞选掀起的一股政治冲击波。

1992 年 2 月 20 日，总统竞选中的驴象之争刚刚开始，得克

---

① “里根民主党人”即民主党新保守派，其成员多为大学教授、杂志主编，政论家和知识分子出身的政客，代表一部分上层知识分子和中等收入阶层的利益。1972 年因与民主党新自由派乔治·麦戈文政见不同，以参议院中亨利·杰克逊（Henry Jackson）和丹尼尔·莫伊尼汉为首成立“民主党多数联盟”，成为民主党内的新保守势力。80 年代他们因公开支持里根和布什，不少人在共和党政府中任要职，故有此称。1992 年 8 月，一批新保守派代表人物公开发表声明支持克林顿，重新回归民主党。1992 年 9 月，过去长期支持共和党的 400 名大公司领导人公开声明支持克林顿，被称为克林顿共和党人。

萨斯州亿万富翁罗斯·佩罗在接受美国有线广播网的记者采访时声言：只要他的支持者设法把他的名字列入50个州的候选人名单，他将作为独立候选人参加总统竞选。一石激起千层浪，消息传出，佩罗立即在全国各地赢得了数百万选民的狂热支持。此后，佩罗在他的家乡成立了竞选总部，组建了竞选班子，在全国范围内广泛开展征集志愿者签名。4月24日《今日美国报》、有线新闻广播公司和盖洛普民意测验所的民意测验显示：布什的支持率为41%，佩罗为25%，仅比克林顿少一个百分点。次日，《纽约时报》和哥伦比亚广播公司新闻部所作的民意测验结果为：如果今天就举行三方总统竞选，布什会获38%的选票，克林顿可获28%，佩罗可获23%。这表明，这位争夺总统宝座的第三者，拥有超过1/5的选民支持。此后的一个月内，佩罗的身价倍增，到处可以听到他的支持者狂呼："竞选，罗斯，竞选！"各家电视台也都出来捧场，竞相请他在屏幕上频频亮相。佩罗参选的咄咄逼人，一下子搅乱了两党争雄的竞选格局。

5月中旬，《时代》周刊和有线新闻广播公司公布民意调查出人所料，佩罗以33%的选民支持率遥遥领选于布什（28%）和克林顿（24%），6月初的一项全国性民意测验结果又表明，佩罗竟以13个百分点领先于两党候选人。[①] 佩罗刮起的这股强劲的政治旋风，令国人诧异，令两大政党震惊，令诸多政治分析家大惑不解。

对于独立候选人佩罗的异军突起，国内外舆论界纷纷发表评论，作出种种预测。5月25日，美国《时代》周刊发表署名文章，惊呼佩罗"扔下一颗炸弹"，他的参选传达了一个明白无误的信息："注意，华盛顿——注意，乔治·布什和比尔·克林顿

① 金灿荣："佩罗特旋风还能刮多久?"，《世界知识》，1992年第13期第20页。

——一场历史上首次由亿万富翁领导的革命降临了"。文章作者预言："毫无疑问，61岁的佩罗很可能（令人惊愕得倒吸一口冷气!）成为美国的下一届总统。"[①] 对于这股"佩罗旋风"的影响，有的说，它使大选进程更加扑朔迷离；有的说，佩罗不大可能获胜，他对两党肯定均有损害，但很难说哪一个党会从中获利；有的说，佩罗面前关隘重重，前途未卜，"佩罗旋风"还能刮多久？还请诸君耐下心来把这出戏看下去。

佩罗何许人也，为什么具有如此惊人的魅力？

佩罗其貌平平，身材矮矮（身高1.65米），但此人却是在美国公众中颇有声望的传奇人物。自50年代起，他由一个公司小职员下海经商，靠个人奋斗几十年，聚财发迹，终于成为拥有30亿美元资产的亿万富翁，跻身于美国15个大富豪之列。美国人历来把凭着个人奋斗而出人头地者捧为英雄，成功者佩罗自然成为人们倍加崇拜的楷模。佩罗身为亿万富翁，但毫不吝啬，他经常为美国的慈善事业解囊赞助，由此他被誉为"慈善家"列入《世界名人录》。佩罗不仅乐善好施，而且善做惊人之举。1969年，他私人出资包租飞机给越南的美国战俘送衣、送药、送食品、传家信。1979年，伊朗扣压美国人质，卡特总统一筹莫展，佩罗挺身而出，亲赶伊朗指挥美国特工救出两名本公司职员。由此，他在美国公众中又成为交口称赞的传奇人物。佩罗作为华盛顿的局外人，既不受党派约束，又没有任何担任公职者特有的官气，他以平民主义政治家的姿态参选，又给那些厌恶两党体制，要求第三者出来领导美国的选民带来了希望。仅此几项个人优势，就足以使他在美国公众中有着非同寻常的吸引力。加以，他

① 《参考消息》，1992年6月5日。

是美国历史上第一个以独立候选人身份参加总统竞选的大富豪，虽腰缠万贯而不吝啬，公开宣布自费竞选，[①] 无需支持者的捐助，有足够的经费组织竞选，可以重金收买各大电视网等大众传媒为自己服务。这个特有条件，当然也使他略胜他人一筹。尤其是他提出的既不同于共和党又有别于民主党的政策主张，无疑也吸引了一大批对现实不满的选民。

然而，正当佩罗的支持者为其征集签名进展顺利，使他的名字能够确有把握地印在 24 个州的选票上的时候，鉴于他的竞选班子出现矛盾，报刊的负面报道又损害了他的形象，政治势头明显下降[②] 等不利条件，佩罗于 7 月 16 日突然宣布退出竞选。佩罗的告退同他参选一样令人惊讶。然而，更令人惊讶的是，佩罗的退出并未出现“树倒猢狲散”的局面，他的数百万支持者仍在不遗余力地为他征集签名。8 月间，决心追随佩罗的人们成立了一个全国性组织“美国万众联盟”，其目标是影响国会竞选和总统竞选，佩罗对该联盟表示支持。到 9 月 18 日，他们已使全国 50 个州确保把佩罗的名字写到选票上。这样，佩罗退出竞选后尚未再宣布参加竞选，却成了大选的正式候选人。受此鼓舞，佩罗于 10 月 1 日宣布重新参加竞选，“佩罗旋风”再次刮起，总统竞选重新恢复了三足鼎立局面，而且，在大选前三位总统候选人的电视辩论中，佩罗均表现不凡。11 月 3 日大选结束，民主党的克林顿获胜，而佩罗作为独立候选人，却获得了高达 18.9%

---

① 佩罗第一次表示参选意向时宣称，他要拿出 1 亿美元作为竞选经费。后来有人指责他企图用钱买个总统职位，对此，佩罗回答说：“不错，我要买他，是为了美国人民，因为他们买不起。”查尔斯·艾伦和乔纳森·波蒂斯：《克林顿传》，新华出版社，1992 年版，第 309 页。

② 7 月 15 日，《华盛顿邮报》和美国广播公司的民意测验显示，克林顿、布什的支持率分别为 42%、30%，佩罗降为 20%。

的选民票。[1] 这个得票率创下了 80 年来历次第三党（者）运动所获选民票数的最高记录（1912 年西奥多·罗斯福作为进步党的总统候选人获得 27.4%的选民票。）

（二）"佩罗现象"分析

在美国历史上，第三党（者），参加总统竞选屡见不鲜，即使 19 世纪晚期近代两党制确立之后亦是如此，然而，近 80 年来，象 1992 年佩罗参加大选掀起如此巨大的政治冲击波、引起如此令人瞠目的轰动效应却实属罕见，引人注目。为什么出现"佩罗现象"？它说明了什么？它对美国政治有何影响？关心美国政局发展的人们，不能不对这些问题进行分析、思考，做出回答。

"佩罗现象"出现的原因比较复杂，它所反映的社会问题也是多方面的，简单说来有以下几项：

其一，在政治上，1992 年大选前后，人们对两党体制不满情绪和幻灭感有所加强。半个多世纪以来，民主党坚持自由主义治国，取得了历史性成绩，但 70 年代后，使人们有切肤之痛的"滞胀"经济出现后，自由主义失灵，民主党束手无策，引起不满；1980 年共和党里根上台后，转而实行保守主义的治国政策，抑制"滞胀"经济初见成效，但同时又造成了吓人的高赤字、高债务以及贫富差距拉大等严重问题。布什接任，守业未成，却使问题变本加厉，人们对共和党的保守主义政策也大失所望。由此，造成了相当一批美国选民对两大党轮流坐庄的政治体制失去信心。他们企盼一个与两个政党无瓜葛、与华盛顿官场无染的局外人入主白宫治理国家。佩罗摆出平民主义政治家的姿态，高举

---

① 佩罗获得选民票总数为 19，217，213 张。The World Almanac and Book of Facts，1993，（New york，1992）. P. 103. 1996 年，罗斯·佩罗又组建改革党参加大选，仅得 7，866，284 张选民票，占 8%，较之 1992 年大选所得票数大大减少。The World Almanac and Book of Facts，1997，（New Jesey，1996）P. 76，107.

反华盛顿权势集团的大旗，正迎合了这些对两党体制不满者的心声。竞选期间的一些民意测验表明，有58%的人赞成建立第三党。[①] 7月初，佩罗宣布退出竞选后，他的支持者仍继续为他征集签名，许多人表示，即使佩罗不再参选，他们也决不会投共和党布什和民主党克林顿的票。这些情况表明，对两党体制、现实政治和政界人物的不满，是刮起这场“佩罗旋风”的主要政治动因。

其二，大选前，人们对国内经济恶化、实际工资和生活水平下降、贫困率和失业率增高、犯罪活动猖獗等严重社会问题普遍不满，而作为美国人口大多数的白人中产阶级对此更加敏感。佩罗的支持者多为中产阶级白人，主要是出生在得克萨斯州等南部地区的白人。因此，从某种意议上说，这次“佩罗旋风”的刮起，也是一次白人中产阶级的造反。佩罗在竞选期间提出的经济政策主张，诸如把短期内消灭赤字作为当务之急，通过立法平衡预算，使偿还国债的计划到位，建立新的税收制度；重建就业基础，使人民回到工作岗位上来；通过使小企业得到资本和信贷来刺激它们的发展；重建卫生保健制度，使之成为值得花钱的事业；取缔非法毒品，大量减少犯罪和暴力活动，等等，尽管缺乏具体措施显得过于抽象，但它都反映了不满现状者渴望一个第三者出来，领导美国实行变革、振兴经济和解决各种社会问题的求变心态。

总之，1992年大选中“佩罗现象”的出现，是国内问题恶化、社会阶级矛盾趋于激化的反映，是人们对现状不满、对两党体制失望和愤怒，企盼革新政治的一个突出表现。

同历史上任何一个第三党（者）运动一样，佩罗参选不可能成功，他没有也不可能动摇根深蒂固的两党体制，都是预料之中

① 徐疾：“前度佩罗今又来”，《世界知识》，1992年第20期，第28页。

的。但是，“佩罗现象”的影响却不可低估。

佩罗参选刮起的这股强劲的“政治旋风”，是80年来第三势力对两党政治发起的重大挑战，它一度造成难分上下的三足鼎立，打乱了长期以来驴象相争的基本格局，佩罗参选把选票分成了三份，对两大政党候选人都具有拆台作用，都构成了严重威胁。佩罗的支持者大部属于白人中产阶级保守派，原是共和党的选民。这些人倾向佩罗，肯定对布什不利。而这些选民又是不满现状者，是宣传变革的克林顿的争取对象，主张变革的佩罗的插入，同样增加了克林顿扩大支持率的困难。这种情况不仅影响了大选的进程，也影响了大选的结局。大选的结果表明，夺走了近1/5选民票的佩罗对两党候选人都造成了损害。一方面，它成为布什失败的原因之一。美国舆论认为；布什所以失败，除了未把经济问题放在首位这一主要原因之外，“更加大得多的因素是佩罗，他11月在共和党的许多堡垒逐出了共和党”。[①] 另一方面，它降低了克林顿的得票率，削弱了他的优势。据统计，佩罗在多达30个州里所获普通选票的比率超过20%。[②] 事实上，主要由于佩罗参选，拉走了众多选民票，才造成了这样一种结局：克林顿虽然获得了比当选总统所需的最低选举人票270张整整多出了100张，但却仅仅获得了未过半数的47%选民票，成为又一个少数票总统，从而使他吹嘘的将取得压倒性胜利而大为逊色。由此可见，佩罗是一把双刃剑，既打击执政党，又打击了在野党；既损害了失败者，也削弱了胜利者。

“佩罗现象”实质上是一个反对两党体制、要求实行变革的下层群众运动。它同历史上的第三党运动一样，虽然没有动摇两

---

① 转引自李道揆：“1992年美国大选”，《美国研究参考资料》，1992年第5期，第7页。

② 参见达洲：“美国1992年大选初析”，《美国研究参考资料》，1993年第1期、第17－18页表6。

党体制，但它对美国政治将会产生一定影响：两大政党不论是采取策略加以防范也好，抑或是作出让步以资拉拢也好，都不能无视追随佩罗的这批不满现状者的存在。

第十五章　克林顿时代的两党斗争（1993－2000年）

第一节　新民主党人的中间路线，两党治国政策的重新定位

一、克林顿为民主党重新定位

20世纪以来，美国统治阶级的治国政策曾有两次重大转折：第一次是30年代初民主党总统富兰克林·D. 罗斯福摒弃了20年代共和党以自由放任为特征的保守主义治国政策，实行以“国家干预”为特征的“新政”，克服了空前严重的经济危机。此后，民主党的“新政”式新自由主义路线统治美国长达40余年。第二次是80年代初共和党的罗纳德·里根总统，面对日益恶化的新的“滞胀”危机和民主党新自由主义路线的失灵，毅然转向新保守主义，全面推行以“自由市场”为特征的社会经济改革，创造了经济增长持续72个月的里根式经济奇迹。然而，里根的新保守主义治国政策，一个明显的弊端是，出现了很难克服的高预算赤字、高债务和高外贸逆差等“三高”现象。这说明，共和党的

新保守主义也非治国良策。历史发展到 90 年代，要求两大政党的政治家们必须审时度势，改变旧的思维方式，另寻出路，作出新的选择，实现统治阶级治国政策的重新定位。克林顿总统上台后所面临的，正是这样一个客观现实，这样一个严峻的挑战。

1992 年大选，民主党把共和党赶下台去重返白宫，是保守主义的严重受挫，然而，从政治思潮上看，它并不是传统的自由主义的胜利。

民主党当选总统克林顿原属自由派民主党人，但自 80 年代后期已转为温和派。早在 1985 年，他就成立了一个以他为主席的民主党中间派组织“民主党领导委员会”（Democratic Leadership Council）。1989 年，该委员会又建立了一个名为“进步政策研究所”（Progressive Policy Institute）的思想库，致力于研究近年来美国政治、经济和社会的变化及其根源，总结两党治国政策成败的经验教训，为民主党重返白宫进行舆论准备，提供政策蓝图。克林顿等人以“新型民主党人”相标榜，既批评民主党传统的自由主义，又抨击共和党里根式的新保守主义，鼓吹“第三道路”。[①] 他们认为，当今美国存在的经济和社会问题，不是短期和周期性现象，而是长期和结构性危机。解决结构性危机，既不能靠“新政”式的自由主义，也不能仰赖里根式的新保守主义。在经济活动中，既应发挥市场机制的作用，又应配之以适度的政府调控。在政府、企业和劳工三者关系上，则主张利益协调，建立“伙伴关系”。这样，以克林顿及其主要顾问为代表，形成了一股所谓“新主流经济思潮”。1992 年大选中，克林顿以“温和派民主党人”的面目出现，高举“变革”大旗，提出了一套既不同于民主党自由主义，又有别于共和党保守主义的“新自由主

① 参阅贾浩：“1992 年大选与美国政治潮流的新变化”，《美国研究》，1993 年第 4 期，第 62 页。

义"的政策体系。它以增税节支、减少联邦赤字、增加公私投资、创造就业机会为主要内容，有人也把它称为"新民主党人的中间路线"。1992年大选后，由克林顿的智囊团"进步政策研究所"主编的《克林顿变革方略》一书，又对"新民主党人中间路线"作了全面系统的理论阐述。新主流经济思潮的出现以及它的主要代表人物克林顿入主白宫，这是美国两党政治的一个新动向，而新民主党人中间路线的提出，显然是美国资产阶级治国政策的重新定位。

克林顿上台后，本应将新民主党人的中间路线付诸实践，然而，在克林顿执政的头两年，却推行中间偏左、自由主义色彩很浓的社会经济政策。比如，克林顿政府设计的振兴经济战略（被称为克林顿经济学），包括一个增加政府拨款用于公共工程，为企业设备投资提供纳税优惠等为主要内容的短期刺激经济计划和一个以减少开支、增加税收和加强长期投资等为主要手段的削减预算赤字的长期计划。[①] 从内容、手段和实质上看，克林顿经济学由强调自由放任转向加强政府干预，由鼓励消费转向鼓励投资，由减税转向增税节支，并以重视长期投资和基础设施等为特点，与里根经济学有着根本区别，一定程度上体现了新民主党特点，但又是向自由主义的明显倾斜。又如，克林顿政府对改革弊端丛生的福利制度消极拖延，却热衷于制订健康保险法案(Health Security Act)。该法案既作为削减赤字的"突破口"，又要将保险覆盖面由85%扩大到100%，从而建立起全民保健体系。[②] 这又是新民主党特色与旧民主党传统的混合物。其他如克林顿公开表态支持军队同性恋合法化，支持妇女堕胎的权利等

① 短期刺激经济计划大部遭国会否决，削减赤字的长期计划几经周折和调整妥协以微弱多数在国会通过。

② 此法案被国会予以搁置未能出台。

等，更是对共和党保守派所极力维护的主流文化的挑战，显露出克林顿的自由派面目。所以，从某种意义上，说克林顿“作为新民主党人竞选，而作为旧民主党人管理”并非没有一定道理。事实上，克林顿执政的头两年，“新自由主义”并没有在他的政策中完全体现出来，他推行的是一条仍涂有较浓厚的自由主义色彩的中间路线。这表明，资产阶级治国政策的重新定位尚没有完全实现。

二、1994年中期选举，共和党的“政治大地震”

1992年大选，民主党人比尔·克林顿战胜乔治·布什入主白宫，结束了共和党的连续12年执政。同年的国会选举，民主党又在参众两院分别以56对44和256对178战胜共和党。这个选举结果，标志着共和党保守主义的严重受挫。然而，克林顿执政两年后的1994年中期选举，共和党却打了个漂亮的翻身仗，出现了令世人愕然的“政治大地震”。在参议院，共和党由44席增加到53席，民主党则由56席减少到47席；在众议院，共和党由178席猛增到230席，民主党则由356席锐减少到204席。[①]这是40年来共和党第一次取得参众两院的控制权。[②]在州长选举中，共和党也以赢得3/5的多数告捷。这次一边倒的选举，在美国现代政治史上实属罕见。第104届国会选举，“是共和党的巨大胜利，更是保守主义的非凡胜利”。[③]它表明了保守主义的卷土重来和重新得势，其主要表现是：

其一、选民保守性加强。有些评论家把1994年称为“选民

① The World Almanac and Book of Facts, 1995, (New Jesey 1994), P. 85.

② 1953－1955年的第83届国会共和党一度获得国会两院多数党地位。

③ 李道揆：“九十年代的美国政治”，《美国研究》，1997第4期，第12页。

愤怒之年”称这次选举为“选民的造反”。[①] 此话不错，1994 年中选确实是在广大选民强烈不满和愤怒的气氛中进行的。为何不满？对谁愤怒？选民的不满依然是集中于经济和社会问题。克林顿执政的头两年，经济形势明显好转，然而，老百姓并未从中受益，反而感到生活水平有所下降；家庭瓦解，道德沦丧、毒品泛滥、都市衰败、官僚腐败、移民失控、种族关系紧张等社会问题引起普遍抱怨。人们的愤怒和不满自然会指向“在职者”，指向执政的克林顿政府，指向民主党控制的国会。有趣的是，1992 年，“反在职者”情绪把共和党的布什总统赶出了白宫，而 1994 年的“反在职者”情绪，却把民主党在参众两院的政治优势冲掉了。还应指出，当时出现的“克林顿现象”,[②] 也是广大选民愤怒和不满的另一种形式的反映。广大选民对社会现实的不满和新的“反在职者”情绪的滋长，加强了保守主义重来的社会基础，反过来说，多数选民把选票投给共和党，又是美国社会思潮趋向保守的一个集中表现。

其二、这次选举，共和党原任议员全部获胜。在当选的两院议员中，又有许多出名的保守派人物，如后来出任众议院议长的纽特·金里奇（Newt Gingrich）、出任参议院外交委员会主席的杰西·赫尔姆斯（Jess Helms）等。另一方面，民主党许多著名的老牌政治家却被共和党的无名小卒击败而痛失议席，如连续 30 年任民主党议员的前众议院议长托马斯·S. 弗利（Thomas S. Foley），败给了名不见经传的共和党人乔治·内瑟克特（George

① 李道揆：“九十年代的美国政治”，《美国研究》1997 年第 4 期，第 13 页；方晓光：“选民的造反——试析 1994 年美国中期选举”，《美国研究》，1995 年第 1 期第 125 页。

② 所谓“克林顿现象”，简单说来就是克林顿做了不少好事，却得不到社会好评。关于克林顿现象的祥尽论述，参阅金灿荣：“政治文化分裂与美国政局演变”，《美国研究》，1995 年第 1 期，第 9－10 页。

Nethercutt)。[1] 上述两种引人注目的现象，从不同的侧面反映了保守主义回潮的势头多么强劲。

其三、选举之前，330 名共和党候选人联名发表了一个文件——“与美利坚达成的契约”（“Contract With America”，以下简称契约）。这个“契约”，实际上是共和党候选人的一个共同的竞选纲领。在国会选举中，一个党以集体名义提出一个统一的立法纲领，这在美国历史上是很少见的。共和党的“契约”是一个十足的保守主义立法纲领。[2] 它提出了 10 项法案：（1）要求在 2000 年前平衡预算的财政责任法案，其中含有一个禁止增税法案，规定：只有经众议院 3/5 的多数同意，政府才能增税；（2）严惩犯罪的恢复街道治安法案；（3）扼制性滥交的个人责任法案；（4）防止家庭破裂的家庭巩固法案；（5）对中产阶级家庭实行减税的重圆美国梦法案；（6）恢复国家安全法案，加强国防，严禁美国军队在联合国指挥下服务；（7）对老年公民实行减税的老年公民公平待遇法案；（8）创造就业机会和提高工资法案，其中规定将削减资本收益税 50%；（9）改革法律法案，主张实行由败诉者支付诉讼费用，以大量减少民事诉讼案件；（10）公民在立法机构任职法案，限制国会议员任期，参议员任期限为 12 年，众议员任期限为 6 年。[3] 共和党当选议员们带着“契约”进驻国会，实际上已把国会两院变成了保守主义的堡垒。

十分明显，“契约”十项内容的每一项，都是针对克林顿和民主党主流派在这些问题上所持的自由主义立场而发的。选举刚

---

① 参见杨达洲：“美国 1994 年中期选举影响初探”，《美国研究》，1995 年第 1 期，第 107－108 页。

② 民主党人宣称：这个纲领类似 80 年代的里根式纲领。The World Almanac and Book of Facts, 1995, (New Jersey, 1994), P. 34.

③ 参见杨达洲：“美国 1994 年中期选举影响初探”，《美国研究》，1995 年第 1 期，第 107－108 页。

刚结束，即将走马上任的众议院议长纽特·金里奇宣布：如果必要的话，共和党将迫使国会每天工作20个小时，每周工作7天，在100天内通过他们的“契约”。可谓其言甚烈，其势甚汹。这种情况表明，克林顿政府今后的任何立法活动，都必须面对共和党的“契约”这块保守主义的立法屏障，或则与保守派进行合作，或则作出妥协和让步。

1994年保守主义的卷土重来，势必使克林顿总统的未来施政受到共和党国会的掣肘，并将其向右的方向拉动。1995年两党激烈展开的预算大战及其结局，就是最典型的实例。

三、预算大战，两种经济哲学的较量

两党的“预算大战”开始于1995年5月。共和党人为了把他们的“契约”付诸立法，提出了一个7年（到2002年）平衡预算计划，规定7年内节省开支8120亿美元，同时减税2450亿美元。6月份，克林顿提出了一个10年（到2005年）平衡预算计划，适当减税、适当减少开支。由此拉开了两党预算大战的序幕。

6月末，众参两院协商委员会达成协议，通过了7年内实现平衡预算的国会两院决议。12月初，克林顿断然予以否决，理由是国会两院的预算计划过多地削减了医疗照顾和医疗帮助，增加了对中低收入家庭的征税，这是“劫贫济富”。同时，克林顿公布了他自己提出的平衡预算建议第三稿。这个新建议同意了7年内消灭预算赤字，但预计7年内只能削减开支4650亿美元，减税980亿美元。国会坚决反对此案，认为总统的预算建议只削减开支4650亿美元根本无法实现7年内平衡预算的目标，必须减支8120亿美元。双方各执己见，互不相让，几度陷入僵局，其间，甚至因国会拒绝向行政部门拨款导致3个月之内两次部分

联邦机构关门，造成108万非重要联邦机构工作人员因“断粮”而回家待业。[①]

国家预算历来是两大政党斗争的重大课题，因为两党都想把自己的经济哲学写进预算，通过预算来实现自己的治国方略。这次两党的预算大战，实质上是两大政党所奉行的两种不同的经济哲学激烈斗争的集中体现。共和党的计划是一个十足的保守主义预算计划。它的节支计划主要是大幅度削减社会福利支出，反对联邦政府从富人的腰包里掏出钱来去救助穷人；其减税计划则着眼于照顾中上层阶级，力主削减企业所得税。民主党的计划则有明显的自由主义色彩，它的节支计划着重于减少公司的税收漏洞和公司补助，反对过多地削减社会福利开支，其减税计划则使中下层阶级和贫困家庭受益。1995年6月13日，克林顿在向全国发表的平衡预算演说中，强调了民主党在预算方面不容动摇的五项原则：1. 不能削减教育投入；2. 平衡预算要靠控制医疗成本，靠增强医疗照顾和节省医疗援助，而不能靠大砍对老年人的医疗服务；3. 应该给中产阶级减税而不要给富人减税；4. 有必要削减社会福利，但要手下留情以保护儿童；5. 刹车不要太急，以免影响经济繁荣。[②] 由此可见，在预算问题上所体现的两种经济哲学的斗争，实质上是如何对待已在美国风行了半个多世纪的福利国家问题。共和党坚持反对联邦政府出面实行社会财富再分配，主张大力整治弊端百出的社会福利制度，而民主党则强调坚持联邦政府对救助下层群众负有责任。

两党的预算大战旷日持久，直到1996年大选前夕，斗争仍

① 1995年11月14－19日关门6天，1995年12月17日－1996年1月5日关门21天，共计27天。参见迪克·莫里斯：《克林顿背后》，上海人民出版社，1997年版，第231，237页。

② Congressional Quarterly－Weekly Report，Jun. 17，1995，（Vol. 53，No. 24），P. 1772.

无结果。但克林顿原则上同意在今后7年内实现平衡预算，这本身就表明他已经放弃了民主党的自由主义立场。所以在克林顿第一任期的后两年，由于保守主义重新得势，受到共和党控制的国会的牵制和推动，迫使克林顿不得不向共和党让步，因而又执行了一条中间偏右的路线。

1996年大选，是在保守主义继续得势并步步进逼的大气候下进行的。这种政治形势，从总体上有利于共和党。然而，选举的结局却是，民主党继续主宰白宫，共和党仍然盘踞国会，可以说两党打了个平局。[①] 其基本政治格局虽然没有变化，但这次选举对美国未来、至少对克林顿第二任期内的两党政治和政府政策会产生重要影响。一方面，克林顿虽然获得连任，但因共和党仍控制着国会，仍是“分裂政府”（一党占据白宫，一党控制国会）的局面，因而他并未得到充分的授权。美国《时代周刊》认为，“选民给了克林顿历史性胜利，但是没有给他授权，而给他发出了同共和党合作的指示。”[②] 授权脆弱迫使克林顿第二任期的施政，不得不淡化自由主义色彩，谨慎行事，尽力寻求同共和党国会的协商合作，以求减少对抗。另一方面，共和党之所以在1996年大选中争夺总统宝座失败，其中一个重要原因是在过去两年中他们在国会立法中过于走极端，经常扮演僵硬的“破坏者”角色，不得人心，带来了负面影响。鉴于此，今后共和党也将吸取这个教训，在国会立法中的极端保守主义立场有所收敛，

① 1996年大选克林顿获选举人票379张，共和党候选人鲍勃·多尔（Bob Dole）仅获159张；林克顿获选民票45，590，703张，多尔获37，816，307张。国会选举结果是：参议院共和党获55席，民主党获45席；众议院共和党获222席，民主党获204席。The World Almanac and Book of Facts，1997，（New Jesey，1996），P. 108，111，112.

② Times，Election Special，Nov. 18，1996，P. 32. 转引自李道揆：“九十年代的美国政治”，《美国研究》，1997年，第4期，第22页。

尽量避免直接冲突，少给总统制造麻烦。所以，1997 年是近年来美国两党斗争最平和的一年。正是在这种相对和谐的政治气氛中，历时两年多的预算大战终于尘埃落定。

1997 年 7 月末，经过几个月的艰苦谈判，国会两院终于通过了两党协商一致的平衡预算和减税法案。8 月 5 日，克林顿总统予以签署。该法案规定，到 2002 年实现联邦预算平衡，5 年内削减税收 950 亿美元。从法案的具体内容看，它确实是双方互作让步，互相妥协的产物，比如该法案规定 5 年内实现预算平衡的主要措施是通过节省和削减医疗照顾、医疗帮助和贫困儿童健康照顾基金以及限制年老与残疾的合法移民的津贴来实现。[①] 减税也包括了长期资本收益税最高税率从 28%降到 20%，体现了共和党的主张。但在另一方面，法案又规定了对高等学校一、二年级学生实行学费和书费减免，对未满 16 岁的每个儿童减免 500 美元税额等，[②] 则又是共和党对总统所提条件的某种满足和让步。

这个平衡预算和减税法案的通过表明，一方面共和党竭力倡导的平衡预算主张终于实现，另一方面，克林顿在国情咨文中提出的目标也几乎全部达到。这就造成了一种双赢局面，两党都宣称本党取得了胜利。共和党说，平衡预算法案的达成标志着从此扭转了美国数十年来“大政府”、“高税收”和“高开支”的趋势。克林顿则称，他签署了 20 余年来美国第一个平衡预算方案，而且方案体现了民主党的政策。两党均弹冠相庆，皆大欢喜。因此，这个两党一致的平衡预算法案的通过，可以看作是克林顿推行新民主党中间路线的一个典型实例，可以作为克林顿业已完成资产阶级治国政策重新定位的一个标志。

---

① The world Almanac and Book of Facts, 1998, (New Jersey, 1997) P. 68.

② The world Almanac and Book of Facts, 1998, (New Jersey, 1997) P. 58.

四、克林顿中间路线的实施成就

克林顿的新民主党人中间路线，不论在理论上和实践上，都经历了一个完善过程。在理论上，1992 年克林顿的智囊团“进步政策研究所”主编出版的《克林顿变革方略》一书，可以看作是新民主党人中间路线的初步阐述。1996 年大选前，克林顿亲笔撰写的《希望和历史之间—迎接 21 世纪对美国的挑战》一书的出版，则可视为中间路线在理论上的成熟。[①] 这条路线的实践历程，大体上可以说，克林顿第一任期的头两年，推行了一条中间偏左的路线；第一任期的后两年，由于受到重新得势的共和党保守主义的掣肘，使他又推行了一条中间偏右的路线。从 1995 年起，克林顿开始注意吸收共和党受公众欢迎的一些主张，到 1997 年两党终于在预算问题上达成一致，颁布《平衡预算法案》，则标志着中间路线正式步入正轨，也标志着面对 90 年代的新形势，美国资产阶级治国政策重新定位的完成。

克林顿的新民主党人中间路线，既不同于民主党传统的自由主义，也有别于里根式的新保守主义。它的主要特征，是一种折中主义的“新混合”，是把长久以来认为格格不入的自由思想和保守思想融合在一起。两党内部批评克林顿的人认为，他的总统工作的唯一指导原则是没有原则。其实，克林顿施政始终遵循着

---

① 在这本书中，克林顿研究了美国面临的挑战，提出了美国进入 21 世纪的新战略。他强调：“新战略必须置根于美国的三种基本价值观中，即：确保所有公民都有‘机会’充分享受其生活；期望每一位公民都承担起抓住机会的‘责任’；在‘社区’集体中共同工作以使全国团结一心。”他围绕着“机会”、“责任”、“社区”三大基本价值观，详尽地阐述了以他为代表的新民主党人的政治哲学观点和管理国家的基本原则。比尔·克林顿：《希望与历史之间——迎接 21 世纪对美国的挑战》，海南出版社，1997 年版，引文见第 4 页。

一个原则—实用主义原则。

克林顿主义这种折中主义特征，体现在他的国内政策的各个方面：

在联邦政府的作用问题上，他既不同意民主党传统的大政府，也不赞成共和党的无所作为和迷信市场，而坚持联邦政府对经济和社会仍负有干预责任。克林顿反复强调："大政府的时代过去了。但是，我并不认为，我们可以放弃我们对孩子们、对双亲和祖父母，以及对子孙后代的责任。""市场确实是了不起的，然而市场（特别是在全球经济中）并不能给予我们安全的街道、清洁的环境、平等的教育机会、贫穷婴孩的健康孕育以及健康而可靠的晚年。"①

在刺激经济增长的方法上，由鼓励消费转向鼓励投资，实施着眼于未来的投资政策，强调人力资源的投资、基础设施的投资和科学技术的投资。

在财政政策上，赞成压缩开支、减少赤字，实现平衡预算，但以不影响医疗照顾、医疗补助、教育和环境保护等为原则。接受共和党的减税主张，但减税对象主要应是中下层收入的家庭，资本收益税只能适当降低。

在金融货币政策上，充分发挥联邦储备系统的宏观调控作用，通过利率的升降，控制流入经济领域的货币供应量，以抑制通货膨胀；不搞过去那种高利率和大幅度起落，而将利率保持在较低水平和小幅升降。

在社会福利政策上，不再搞过去那种津贴政治，承认需要克服福利国家存在的弊端，但又不放弃福利国家的基本原则。

在经济发展的战略上，由过去追求经济增长速度转向提高经

① 比尔·克林顿：《希望和历史之间》，第 17 页。

济效益和经济质量，战略核心转向寻求低通货膨胀下的经济稳定和适度增长。

由此可见，克林顿的中间路线，实际上是有选择地采纳了民主党的自由主义和共和党的保守主义之中有利于经济发展和受公众欢迎的政策主张，而摒弃了那些不利于经济发展和不受公众欢迎的过时的政策主张。也正是由于此，这条中间路线的实施，才收到了既推动经济发展又得到公众拥护的双重社会效果。

克林顿中间路线的实施成就，集中表现为经济方面两大奇迹：

其一、推动和保持了美国经济的稳步、适度和持续增长。

二战以后，美国曾出现过两个较长的经济持续增长期：一是60年代靠越战支撑出现了长达106个月的经济持续增长期；二是80年代里根执政时出现了72个月的经济持续增长期。克林顿执政时期，出现了第三个经济持续增长期。截止到2000年12月，这次经济持续增长期已达118个月，远远超过了60年代106个月的持续长期，创下了历史最高记录。① 这次经济繁荣的特点是：温和增长、低通胀率和低失业率。以1997年为例，国内生产总值稳步增长3.8%，通膨胀率仅为2%，失业率则仅为4.9%。② 在克林顿执政的8年内，美国经济增长率一直保持在4%左右。

其二、逐步减少了财政赤字，并实现了财政盈余。

---

① 这次持续增长期开始于1991年3月。

② 1992-1996年的失业率分别为7.5%、6.9%、6.1%、5.6%、5.4%。The world Almanac and Book of Facts, 1999, (New Jersey, 1998) P. 145。1998年失业率又降到4.8%。克林顿第一任期的通胀率分别为2.7%、2.7%、2.5%和3.3%。据最新统计资料显示，1999年上半年平均经济增长率为2.25%，下半年又明显升温，平均增长增至5.75%，全年经济增长率初估为平均4%。

布什政府的最后一年，留下了2900亿美元的巨额赤字。克林顿执政后，致力于平衡预算，取得了显著成效，赤字逐年减少，[①] 到1998年会计年度，30年来第一次实现了财政盈余，且数额高达700亿美元，终于结束了财政连年高赤字年代。1999年会计年度，又盈余1227.4亿美元，创下了历史最高记录。2000年，预估盈余将高达2900亿美元，再创历史新高。

由此可见，克林顿适应变化了的新形势推行中间路线，成功地实现了资产阶级治国政策的重新定位，创造了促进美国经济长期持续繁荣，消除了巨额预算赤字，实现了高就业、低通胀等又一个经济奇迹。然而，正如里根的成功不能否定罗斯福“新政”的历史功绩一样，克林顿的成功也不能否定里根的历史功绩。此一时也，彼一时也。政党和政治家们不能随心所欲地施政，只有当着他们顺应了客观规律的时候，才能对历史有所贡献。

第二节　百年弹劾，1998年国会选举

一、克林顿绯闻和百年弹劾

克林顿第二任期内，美国两党斗争的突出特点不是国内政策和两种经济哲学之争，而是围绕着克林顿丑闻，尤其是性丑闻而

---

① 1992－1997年的赤字减少情况分别为290亿美元、2553亿美元、203亿美元、2639亿美元、1073亿美元、219亿美元。The world Almanac and Book of Facts, 1999,（New Jersey, 1998）, P. 109.

展开的激烈斗争。

克林顿其人，私生活不检点，绯闻颇多，且不断被曝光，这给共和党借以发动一场空前规模的“倒克运动”提供了“炮弹”。

（一）琼斯绯闻案：

琼斯案开始于1994年，一直延续到1998年。1994年5月6日，前阿肯州女雇员保拉·琼斯（Paula C. Jones）向阿肯色州小石城地区联邦法院呈交诉状，指控当时任州长的克林顿1991年5月8日在州府小石城一家旅馆里对她进行性搔扰。克林顿在遭到拒绝后对她进行报复，使她的就业前程和心理上受到了损害。琼斯要求追究克林顿的民事责任，向她陪礼道歉，并给予经济赔偿。地区法院法官苏珊·韦伯·赖特（Susan webber wright）受理了此案，并开始调查。

克林顿总统断然否认琼斯的指控，拒绝道歉。然而，得到共和党保守派支持的琼斯和她的律师们却穷追不舍，大造舆论，搞得克林顿非常被动。为了摆脱此案的困扰，克林顿曾几次要求法院将琼斯案推迟到他离职以后再作审理，均被法院驳回。

1998年初，琼斯案又诱发了克林顿与莫尼克·莱温斯基（Monic Lewinsky）有染的调查，两案交织在一起，使此案更难了结。3月间，琼斯的律师们公布了长达700页的文件，指控克林顿阴谋伙同他人向法院撒谎，掩盖他不正当性关系的证据，要求地区法院如期于5月27日审理琼斯案。然而，4月1日地区法院法官苏珊·韦伯·赖特却驳回了琼斯的指控。她根据阿肯色州法律裁决：琼斯对克林顿的指控远不能构成性骚扰，宣布撤销审理。琼斯和她的律师们仍不肯罢休，又将此案提交给明尼苏达州圣保罗的一家上诉法院，要求重新审理。1998年下半年，随着莱温斯基绯闻案的深入调查和众议院弹劾程序的启动，陷入困境的克林顿几次企图通过付给琼斯一笔重金的方式“私了”此案，

都遭到拒绝。[①] 直至 1998 年 11 月 13 日，克林顿同意付给琼斯 85 万美元，历时四年多的琼斯案才告了结。

分析家们认为，琼斯案的背后有政治动机，是克林顿的政敌们企图将他撵出白宫阴谋的组成部分。

（二）莱温斯基绯闻和弹劾审判：

克林顿与莱温斯基私通的隐情是由莱温斯基本人吐露给她的好友、五角大楼雇员琳达·特里普（Linda Tripp），而后又由特里普播出来的。

1995 年 5 月，21 岁的某大学毕业生莫尼卡·莱温斯基通过私人关系到白宫某办公室当实习生，一年后到五角大楼任新闻发言人机要秘书。在一次私人谈话中，莱温斯基向特里普夸耀，她曾和克林顿总统私通长达一年半之久，并透露，总统至少与四个女人有染。特里普嘴巴不严，很快把此事传了出去。过了不久，琼斯的律师要求特里普作证。听说要上法庭，特里普慌了。听从朋友的谋划，她在 1998 年 1 月 13 日特意约莱温斯基到华盛顿效外一家旅馆聊天。在特里普的诱导下，莱温斯基把她与克林顿通奸和谋划作伪证的细节作了详尽叙述。特里普暗中把这次谈话全部录了下来。[②] 随后，将长达 20 小时的 17 盘录音带交给了独立检察官肯尼斯·斯塔尔（Kenneth Starr）。美国《新闻周刊》获此新闻后，立即予以曝光，并输入因特网加快传播。其他媒体也大肆炒作，全国上下，舆论哗然。

---

① 琼斯提出克林顿要想了结此案需付给她 200 万美元，而克林顿只愿付 50 万美元，后又增加到 70 万美元，但因琼斯要价太高，几次私了的交易未能达成。

② 据报道，1999 年 12 月：特里普因秘密录音在马里兰州一家法庭被起诉，指控她违反了该州反窃听法，莱温斯基出庭作证。

斯塔尔是调查“白水门事件”[①] 的联邦独立检察官，是个不把克林顿整倒誓不罢休的保守派共和党人。“白水门事件”的调查劳而无获使他非常沮丧。他得到特里普送来的录音带如获至宝，立即找到司法部长珍妮特·雷诺（Janet Leno），要求调查莱温斯基绯闻案。得到授权后，便组织力量展开了调查。由此，一场大规模的“倒克”运动拉开了帷幕。

自 1998 年 1 月下旬，克林顿发起反击，他本人利用记者招待会等不同场合断然否认他与莱温斯基有染，否认他曾教唆莱温斯基撒谎等。第一夫人希拉里（Hillary Rodlham Clinton）也挺身而出为丈夫辩护。她发表电视谈话，指责斯塔尔的调查是“自参加总统竞选以来右翼集团反对我丈夫的巨大阴谋的一部分。”[②] 与此同时，白宫调兵遣将，组成应急班子，对绯闻进行驳斥，对指控者的可信性提出质疑，力图让公众相信，斯塔尔的调查不公正，是出于党派斗争的动机。

独立检察官斯塔尔执拗地坚持调查。他搜集了大量证据，不把克林顿拉下马决不收兵。共和党人一方面煽动新闻媒体加紧绯闻炒作，扩大影响，另一方面，众议院议长金里奇和司法委员会主席亨利·海德（Henry Hyde）积极策划，成立专门组织，开始为弹劾总统作准备。

经过半年的明争暗斗，形势发展越来越对克林顿不利。8 月

---

① 70 年代末和 80 年代初，克林顿夫妇曾与人合伙经营白水房地产开发公司。克林顿入主白宫后，国会中的一些共和党议员和克林顿在阿肯色州的一些前政治对手决心把第一夫妇在经营白水公司及处理其它问题时是否有利用特权中饱私囊和其它违法行为弄个水落石出，强烈要求联邦当局调查此案。有人将此案与“水门事件”相比拟，故称“白水门事件”。自 1994 年 8 月起，斯塔尔被司法部任命为调查此案的独立检察官。然而，斯塔尔费时 4 年余，花费 4000 万美元巨资，毫无结果。据 2000 年 9 月 20 日美联社报道：新任独立检察官罗伯特·雷宣布，克林顿夫妇没有犯罪行为。

② The world Almanac and Book of Facts, 1999, (New Jersey, 1998) P. 46.

6日，莱温斯基在大陪审团作证时说了实话，承认她与总统有过18个月的性关系，并多次与他商议掩盖办法。8月17日，克林顿也被迫向大陪审团作证，并发表电视讲话，首次公开承认他与莱温斯基有过“不适当的关系”。此后，一些共和党人要求克林顿辞职，指责他损害了总统的道德威望和尊严。许多报刊纷纷发表社论，对克林顿进行猛烈抨击。克林顿陷于窘境。

9月9日，由保安人员押送，斯塔尔将弹劾克林顿的长大445页的调查报告和分两辆车装运的36箱证据材料送抵众议院。斯塔尔在报告中披露了克林顿与莱温斯基发生性关系的大量细节和证据，列举了可能构成弹劾依据的11条理由，主要包括妨碍司法、作为证和唆使他人作伪证以及滥用职权。9月11日，众议院将斯塔尔的报告在因特网上公布并在报刊上全文发表。同日，白宫立即采取紧急救灾行动，发表了一个长达78页的反驳斯塔尔报告的备忘录，宣称：斯塔尔的报告除了性关系的详细描述之外其它一无所有。而克林顿总统则向全国公众频频道歉，猛陪不是，表示要痛改前非。9月21日，国会向全国播放了克林顿在大陪审团作证时的录象，弹劾克林顿的准备基本就绪。

10月8日，众议院以258对176票通过了司法委员会要求对克林顿进行弹劾调查的决议。该项决议确认克林顿15次违返了联邦法规。弹劾程序正式启动。

12月11－12日，众议院司法委员会表决通过了弹劾克林顿的四项条款：1. 在莱温斯基绯闻问题上对联邦大陪审团犯了伪证罪；2. 在宣誓的情况下撒谎；3. 防止、妨碍和阻挠司法调查；4. 滥用总统职权。在司法委员会即将对弹劾条款表决前几分钟，克林顿发表电视讲话，再次向全国人民道歉：“我要为自己的错误言行表示深深歉意，我不应该误导国家、国会，也不应该误导我的朋友和家庭。”

12月19日，众议院通过了作伪证和妨碍司法两项弹劾条

款。克林顿表示，他决不辞职，将继续工作到任期的最后一个小时。

1999年1月7日，众议院司法委员会主席海德率领13名众议员来到参议院，宣读了对克林顿的两项弹劾指控。参议院正式开始审理弹劾案。

弹劾审判历时36天，到2月12日落下帷幕。参议院分别以45对55票和50对50票否决了作伪证和妨碍司法两项弹劾条款。由于两项条款的表决均未达到2/3多数，最高法院首席法官威廉·H. 伦奎斯特（Willian H. Rehnquist）宣布克林顿无罪。至此，在全国范围沸沸扬扬搞了一年多的克林顿弹劾案终告结束。

（三）百年弹劾评析：

比尔·克林顿是美国历史上第二个遭受参议院弹劾审判的总统。131年前，即1868年，第17任总统安德鲁·约翰逊因擅自撤换陆军部队埃德温·斯坦顿（Edwin M. Stanton）被指控违反了《任职法》(Tenure of Office Act)[①] 遭到弹劾审判，但在参议院表决时，只有一票之差未达2/3多数而宣布约翰逊无罪。约翰逊遭弹劾是因为他违反了国家法律（尽管《任职法》带有明显的派性色彩），属于政治问题，而克林顿遭弹劾却是由于个人行为失检而引起。在野党抓住总统的性丑闻大肆攻击并把总统推上被告席进行弹劾审判，这在美国历史上实属首次，而且炒作规模之大、调查和审判经历时间之长也史无前例。

查一查美国历任总统的个人生活史不难发现，有婚外罗曼史者足有数十位。从德高望重的“国父”乔治·华盛顿，到因推行“新政”而名垂青史的富兰克林·D. 罗斯福；从《独立宣言》的

① 该法于1867年3月2日由共和党激进派控制的国会通过。主要内容是，否定总统有权不经参议院同意而撤换包括内阁成员在内的文职官员。

起草人托马斯·杰斐逊，到风流骑士约翰·肯尼迪，他们之中与婚外情人私通者、与他人之妻通奸者、有私生子者均不乏其例。然而，他们的婚外风流韵事都不曾被其政敌拿来作为政治攻击的"炮弹"，为什么克林顿总统会由于性丑闻而遭到令人难堪的弹劾审判呢？

克林顿弹劾案是一场尖锐激烈的党派斗争。这场斗争，实质上是右翼保守派控制的共和党的一个政治战略的实践。这个战略是：利用绯闻案把克林顿搞臭，打击民主党，赢得十分关键的1998年中期选举，扩大和加强它控制国会的优势，并力争把克林顿赶下台去，进而在2000年大选时从民主党手中夺回总统宝座。

前已述及，自克林顿执政以来，两大党曾围绕着两种不同的经济哲学展开激烈斗争，预算大战就是这种斗争的集中表现。1997年国会通过并由克林顿总统予以签署的《平衡预算法》，既包容了共和党的基本主张，又体现了克林顿的奋斗目标，因而，这个法案的通过，反映了两大政党在国内政策的一些主要方面的某种趋同。此后，共和党很难再找到攻击民主党的适当议题，他们只好在其他方面寻找挑起两党争论的切入点。克林顿总统喜欢感官享受，私人生活失检，绯闻迭出，可抓的小辫子甚多，而他与莱温斯基的性丑闻最为典型，最容易把他搞臭，被共和党视为最厉害的杀手锏，故而他们以大打绯闻牌掀起"倒克运动"，以期通过弹劾调查和审判达到其战略目标。然而，斗争的结果，弹劾指控被否决，克林顿被宣告无罪，共和党的如意算盘落空了。

人们不禁会问：即使在风行性解放的美国，人们对国家官员的性丑闻也是非常厌恶的，一旦曝光，必丢乌纱帽无疑。身为国家元首（他往往被认为是国家的道德领袖）的总统如有婚外性关系，更会为人们所不齿，为什么绯闻缠身的克林顿竟然在这场最严重的弹劾危机中得以脱身，化险为夷呢？

最重要的原因是美国公众不赞成利用绯闻搞派性斗争，克林顿的显著政绩得到了公众的广泛支持。

人们记得，克林顿总统上任后的头两年，做了不少好事，却得不到好评。当时，人们把这种现象称之为“克林顿现象”。而在他第二任期的头两年，尤其是他以被绯闻调查和弹劾审判折腾得焦头烂额的1998年，他的公众支持率不但没有直线下滑，反而逐步攀升，居高不下，最后终于脱险，从而出现了含义完全相反的另一种“克林顿现象”，以至于使他获得了一个“打不到的小子”的绰号。有人比喻：克林顿象神话中从灰烬里再生的凤凰。这个反常现象，曾为那些急于搞垮克林顿的共和党人大惑不解。

其实，查一查这场斗争各个关键时刻的民意测验记录和公众反映，这个问题就不难找到答案。

在1998年1月，莱温斯基绯闻刚传开时，对克林顿的支持率为56%，到8月18日，克林顿在大陪审团作证后的第二天，则有65%的被调查者不希望克林顿辞职或受到弹劾。9月9日，斯塔尔将他的调查报告送交众议院后，有66%的人认为总统不应辞职，62%的人认为不必举行弹劾听证会。大多数老百姓认为，总统的主要职能是治理国家，而不是作道德楷模，弹劾调查是“危险的脱离正题的作法”，是“党派间的勾心斗角”。9月21日，克林顿在大陪审团作证的录象公开播放后，其支持率上升到68%。10月8日，众议院通过进行弹劾调查的决议，弹劾程序正式启动后，67%的人赞赏总统的工作。12月20日，即众议院通过两项弹劾条款第二天的民意测验结果，克林顿的支持率达到了创记录的73%。

1999年1月7日，这场世纪审判在参议院开场时，支持克林顿履行总统职责的美国人虽然较上年12月下降了10个百分点，但仍保持在63%的高记录。1月14日，参议院开始审判辩

论时，67%的人认为克林顿是一位称职的总统，63%的人说希望不要把他赶下台。5天后，由于克林顿发表了得人心的国情咨文，其支持率又上升到72%。美国媒体多次报道，美国老百姓患了“丑闻厌倦症”，他们认为，克林顿不是一个好丈夫，但他是一位称职的总统。

最能反映公众情绪的是所谓X一代，即18－30岁的人看法。《波士顿环球报》1998年12月1日发表的署名文章，列举了X一代支持克林顿的七点原因。文章强调指出：X一代并不指望国家的政治领导人的行为成为道德标准。他们认为，克林顿之所以对X一代有吸引力是靠他的政绩，他与莱温斯基的事情与执行公务和宪法规定的职责几乎没有关系；莱温斯基问题之所以闹得不可开交是出于政党之间存在的世仇；历史上的先辈从来没有想过利用性丑闻作为弹劾总统的理由；克林顿与莱温斯基的性关系显然属于行为不当，应受到处分，但不是重罪或轻罪，更不到被弹劾的地步；他们说，轮到我们也可能如此，在现代美国，几乎没有一个人的私生活经得起斯塔尔那样严格的调查。令他们感到厌恶的是，在更重要的事情要办的时候，却在大庭广众之下把总统打得遍体鳞伤。

由此可见，多数老百姓对克林顿的政绩，尤其是他的经济成就比较满意，不同意共和党人出于派性目的利用生活小节把这位受欢迎的总统赶下台去。民意难违，老百姓的支持是克林顿虽屡遭重击而不倒的根本原因。

克林顿之所以未被打倒，还在于他采取了比较得当的策略。毫无疑问，在这场斗争中，克林顿和民主党一直处于被动挨打的地位，但他并没有气馁。面对巨大压力，他频频发表讲话，一再道歉，表示悔改，并表现出一心一意为民操劳，决不因绯闻缠身而疏于国家政务的恣态。白宫和国会中的民主党人，又多次作出努力寻求折中方案，希望与共和党人达成协议，对克林顿的错误

采取“谴责＋”（即谴责加处罚）的方式加以解决。此建议虽屡遭共和党拒绝，但这个策略却赢得了人们的同情，而把共和党人置于得理不让人反失人心的被动境地。

与此同时，克林顿在关键时刻打经济牌也颇为奏效。1998年1月6日，即参议院弹劾审判开始前夕，克林顿公布了1999年度财政预算，宣布，本财政年度至少将有760亿美元的盈余，美国巨额赤字的年代已成过去，即将跨入连续第二个没有赤字的年份。他强调：就像高额赤字成为80年代美国政府失败的象征一样，今天的高额盈余是政府在90年代工作的象征。1月19日，正当参议员们忙于弹劾审判之际，克林顿走进众议院会议厅，按时发表了他的雄心勃勃的国情咨文。2月1日，又公布了鼓舞人心的财政预算报告。据民意测验显示，81％的人支持他的国内政策。

这场百年不遇的弹劾案谁是赢家？分析家认为，斗争的各方全是输家。

性丑闻和弹劾案直接损害了克林顿总统的政治声誉和道德体面。克林顿是战后“婴儿潮”时期出生的第一位总统。就其政治才干和显赫政绩而言，无疑应当列为当代杰出总统之列，然而，绯闻和弹劾案也将会作为一个抹不掉的污点而载入史册。

绯闻和弹劾案同样使民主党人蒙受耻辱。一年多来，大失脸面的民主党人为了本党的利益，不得不花费巨大的精力和时间忙于为克林顿辩护、求饶，从而使民主党在政治上陷入了无可奈何的被动地位。

共和党导演这场旷日持久的政治闹剧，也使它自身的威望大大降低。该党在右派的操纵下，大搞派性，利令智昏，企图通过大打绯闻牌，在1998年中期选举中得分，自以为得计，殊不知他们逆美国民心、民情而动，结果却适得其反，反到搬起石头砸了自己的脚。一个共和党人说：对共和党人来说，莫尼卡丑闻是

一个导致“弹劾派”的名望空前低落的“越南”。在参议院否决弹劾条款宣布克林顿无罪后，许多美国人发誓：一定要使共和党议员在下次选举中付出代价，因为他们启动派性极强的弹劾程序。

绯闻和弹劾案的其他消极影响也是十分深刻的。它给美国的政治制度也造成了严重损害。比如，莱温斯基事件已深刻地改变了行政机构（总统）和司法机构（检察官）之间的权力平衡而使之有利于后者。[①] 再比如弹劾案严重削弱了总统的地位。评论家说：今后所有美国总统的头上都将悬有一柄名为“弹劾”的达摩克利斯剑。[②]

二、1998年国会选举及其影响

1998年中期选举，从政治气氛上看，对民主党是十分不利的。是年年初以来，特别是后半年来，克林顿绯闻案搞得沸沸扬扬。10月初，弹劾程序正式启动后，被推上被告席的克林顿总统穷于应付，已是焦头烂额，民主党的处境十分被动。评论界认为，克林顿之于民主党，正如“泰坦尼克号”之于船上的乘客们，他正在把所有的人随他一起拉下水去。以纽特·金里奇为首

① 临于此，美国政界正在酝酿取消独立检察官制度。该制度开始于“水门事件”之后。独立检察官是专门负责对国家高级行政官员违法犯罪行为进行调查和起诉的司法官员。

② 据古希腊传说，达摩克利斯是叙拉古僭主迪奥尼修斯一世的宠臣。他非常羡慕迪奥尼修斯的权势和富有。迪奥尼修斯为了让他尝尝幸福的滋味，就请他参加盛宴，让他坐在黄金宝座上，用金银器皿摆上各种珍贵的食品，但在宝座上空却用一根马鬃悬了一把亮闪闪的利剑。达摩克利斯本来欣喜若狂，但抬头望见这把剑时，却如坐针毡，因为这把剑是千钧一发，随时都会掉下来，使他惨遭杀身之祸。迪奥尼修斯是借此使他相信，君王的幸福和安乐并不长久，时刻都存在着危险。后来，这个典故便成为经常的、迫在眉睫的危险的同义语。

的共和党人为了取胜，猛打绯闻牌，决心把克林顿拉下马来，并借此打击民主党。他们在“诚实和个人品行”方面大作文章，一面加紧推动弹劾程序，一面利用竞选经费的巨大优势，不惜重金收买媒体，大肆进行新闻炒作。直到投票前一周，共和党还耗资1000万美元，推出了长达30秒的三条广告，[①] 在70个媒体上密集播放，声势浩大，咄咄逼人。面对着似乎稳操胜券的共和党的穷追猛打，在逆境下参选的民主党自然不敢妄言胜利。他们定下的目标是：尽可能保住原有阵地，或将损失减少到最低限度。许多媒体谨慎地预言：这次选举，民主党小输就是胜利。

然而，11月3日揭晓的选举结果，却让人们大吃一惊。在参议院，两党席位保持不变，仍为共和党55席，民主党45席。而在众议院，共和党却丢掉5席，由228席减为223席，民主党却增加5席，由206席增为211席。[②] 在州长选举中，共和党虽保住了在31个州执政的多数地位，但失去一州。民主党当选州长数虽仍为17州保持不变，但却夺回了阔别16年的美国人口最多的加利福尼亚州的控制权。从总的结果看，这次选举虽然共和党仍在国会和各州中均保持了优势地位，但这种优势已明显地被削弱了。因此，人们把这个结果看作是民主党所取得的一个巨大胜利。选举结果公布后，获得意外胜利的民主党人弹冠相庆。克林顿称之为“令人惊讶的胜利”，副总统戈尔（Albert Gore Jr.）大声疾呼：“晚安美国！晚安民主党！”

这次选举结果，确实出乎两大党之所料。那末，民主党何以在逆境中取胜？究其原因，大体有以下几点：

其一、共和党策略失当，有违民意。

---

① 这三条广告的内容是，1月份克林顿对着镜头矢口否认他与莱温斯基有任何性关系，而在8月份他又承认了与莱女确有不正当关系。

② The world Almanac and Book of Facts，1999，（New Jersey，1998）P. 80－81.

克林顿绯闻案曝光和大规模弹劾调查，本来已对克林顿总统和民主党造成了巨大伤害，共和党指望狠击这个“致命伤”，给民主党以重创，夺得这次国会选举的全胜。孰料事与愿违。他们低估了公众对绯闻调查的厌烦情绪，更无视绯闻炒作愈甚、克林顿的支持率愈高所体现出来的民意。尤其是，在克林顿总统已经认错并一再向全国人民道歉，民主党也屡屡提出利用“斥责”等其他方式对克林顿进行惩戒的情况下，共和党却那样得理不让人，依然穷追不饶，执意启动弹劾程序。共和党这个策略和过头作法，自然引起了广大选民（其中包括一部分共和党基层选民）的反感和不满。

其二、民主党策略得当，赢得了民心。

民主党深知克林顿性丑闻对自己不利，因而在竞选中，民主党候选人均闭口不谈绯闻案，而是紧紧抓住教育、卫生、安全、环保等老百姓关心的切身利益问题作文章，大力宣传经济上的大好形势，把民主党打扮成一个真正关心国计民生、值得信赖的政党。而克林顿本人、副总统戈尔和第一夫人希拉里，均胸怀大度，避开绯闻话题，分别到各地为民主党助选。这个得民心的策略，使得民主党最大限度地排除了绯闻干扰，略胜派性十足的共和党一筹，最终取得了胜利。

其三、多数选民对克林顿推行第三条道路所取得的社会经济成就感到满意。

克林顿执政以来，美国经济持续增长，通货膨胀率逐年降低，失业率一再下降。国家经济状况良好，人们的收入增加，尤其是，令过去共和党政府倍感头痛的巨额赤字已经解决，1998年，第一次实现了财政盈余。克林顿政府这些政绩，为民主党构筑了比较强大的民意基础。

1998年国会选举民主党逆境获胜，对美国两党政治的形势有着深刻影响。

第一、1998年中期选举的最大赢家是克林顿总统。这次选举在很大程度上是对克林顿总统的一次“全民公决”。选举结果显示了美国公众对克林顿推行的社会经济政策所取得的成绩持赞许态度。这使克林顿在其任期的最后两年得以比较顺利地继续推行新民主党人的中间路线。

1999年1月19日和2月1日，克林顿在弹劾审判的关键时刻发表的国情咨文和2000年财政预算报告，体现了克林顿决心实现其政治抱负，决心继续推行他的中间路线。比如在国情咨文中，克林顿把处理财政盈余作为最重要的现实政策问题来处理，强调利用已出现和将要出现的财政盈余来加强社会保障、养老和医疗保健等社会福利计划，建议把未来15年中62%的预算盈余用于社会保障，15%的盈余用于医疗保健，12%的盈余用于建立通用储蓄帐户以弥补退休金的不足，等。在2000年的财政预算报告中，2000年财政年度将盈余1170亿美元，未来10年将盈余2.41万亿美元，未来15年将达4万亿美元。在税收方面，表示要有针对性地减税而不是全面减税等。

1998年国会选举结果打破了半个多世纪以来国会选举中执政党逢选必败的历史惯例。1934年以来，美国中期选举形成了一个执政党总是丢掉席位的定式。据统计，64年来，在众议院平均丢失27席，在总统的第二任期内，则平均丢失32席。这次执政的民主党取得这个历史性胜利，显示了它是一个颇得民心的党，因而大大增强了它的政治影响力，这也为民主党下届总统候选人提供了有利的政治基础。

人们注意到，在1998年中期选举中，夺得重要席位的民主党人都是一些温和的、奉行中间路线的民主党人。据1999年3月的调查，在民主党人中，主张该党的下一任总统提名人应该继续奉行克林顿的总方针的人比反对的人多20个百分点。这些事实表明，不管谁是下届民主党总统候选人，都不大可能是偏离新

民主党中间路线的人。一位民主党政要预测：不管我们在2000年提名谁，他都不会是带领与车队朝截然不同的方向跑的人。

2000年8月，民主党全国代表大会提名早就被普遍看好的副总统戈尔为本党总统候选人。戈尔是公认的克林顿中间路线的坚定拥护者，如果他在这届大选中获胜而当选为总统，很有可能推行一条没有克林顿的克林顿路线。

第二，1998年国会选举也是对共和党在国会中领导地位的一次“公民投票”。选举结果表明，美国公众对共和党右派持不赞成态度，是对右派近期内一连串极端作法的一个否定。因此，它和弹劾案一起，标志着共和党右派的式微。选举结果公布后，共和党内部矛盾加剧，出现了内讧。许多共和党人把失败归咎于右派头目金里奇，纷纷要求他引咎辞职。党内实力派人物指责金里奇制定和坚持了错误的竞选策略；国会共和党议员抨击他不是建设性地与民主党合作制定法案，而总是挑起党派斗争，使共和党在国会中扮演破坏者的角色。选举结果揭晓后，20多位共和党众议员表示不再支持金里奇连任议长。面对选举惨败和来自党内的一片反对声，金里奇在11月6日宣布辞去众议院议长职务，次日，又宣布辞去已经当了19年的众议院议员职务。

除金里奇被迫辞职外，右派的严重受挫还表现在，一些坚持极端立场的保守派共和党议员在选举中落马的较多，比如，以前同金里奇一起不断给总统制造麻烦的参议院银行事务委员会主席阿方斯·达马托（Alfonse M. D' Amato）和北卡罗来纳州参议员劳克·费尔克洛思（Lauch Faircloth）以及一些基督教右翼参议员均被选民所抛弃。

共和党右派的头面人物在1998年中期选举中被赶下政坛和他们在弹劾案中丧失人心，在该党内部派系间引起了一次重新整合，一个明显迹象是党内温和的中间派开始抬头。这个倾向实际上在1998年选举中已经有了一个明确的宣示：自称温和保守派

的前总统乔治·布什的两个儿子分别在州长选举中获胜。长子乔治·沃克·布什（George W. Bush）以获得选票68%的压倒优势连任美国第二大州得克萨斯州长。其弟杰伯·布什（Jeb Bush）也以55%的高得票率荣登美国第四大州佛罗里达州州长宝座。布什兄弟被认为是领会了克林顿主义实质内容的共和党人，是共和党内愿意推行中间路线的排头兵。2000年7月沃克·布什也被共和党提名为总统候选人与民主党候选人展开激烈角逐。小布什在竞选中提出了一个新口号，叫做“富有同情心的保守主义”。由此人们可以设想，如果小布什竞选获胜当选下届总统，很有可能也推行中间路线——带有共和党特色的中间路线。

第三节　恐前混乱的2000年大选

一、计票结果出了乱子

2000年大选，两大政党对总统职位的争夺十分激烈。在预选阶段，副总统戈尔一路顺风赢得民主党总统候选人提名，早就被共和党看好的得克萨斯州州长乔治·W. 布什也击败对手脱颖而出。由于两位总统候选人的内外政策主张看不出根本区别，人们又找不出二者个人素质上的明显差异，故而直到选民投票日前夕，[①] 两位候选人仍然身处于40年来最势均力敌的总统竞选当中。11月4日的民意测验显示，小布什比戈尔仅有4个百分点的优势。正是由于两候选人这种少见的实力均势，使得这次大选

① 这次大选的选民投票日为11月7日。

的计票“结果”引出了一场美国总统选史上前所未有的大乱子。

11月8日2点15分，一家报纸抢先发布消息：“小布什胜了”。继而各大广播公司和电视台争相播出了“布什胜出”的报道。众多因特网站也迅即在网上宣布：布什将成为下届美国总统。消息瞬间传遍了全球。几分钟后，俄罗斯、德国、韩国和欧洲许多国家的领导人纷纷致电小布什，祝贺他当选总统。

正在焦急等待选举结果的戈尔获此消息，立即打电话给布什，承认失败，向他祝贺。

然而，十几分钟后，形势突变。佛罗里达州司法部长鲍勃·巴特沃斯正式宣布：由于出现了非常特殊的计票结果，佛州的选票需要重新统计，除非得票少的总统候选人宣布无需再重新计票。

3点30分，戈尔再次接通布什的电话，宣布收回祝贺和认输声明。

凌晨4点，戈尔的竞选委员会主席宣布：由于两位候选人在佛州竞争十分激烈，大选的最终结果还很难确定，电视、媒体一个多小时前宣布布什当选总统“为时过早”。

“为时过早”的选举结果使那些“过早”对小布什表示祝贺的德国总统约翰内斯·劳等各国领导人也不得不宣布撤回贺电。

那么，佛州出现了什么“非常特殊的计票结果”？为什么还要重新计票？

原来是美国媒体“过早”发出了不准确消息误导世人，造成了混乱。据佛州州务卿凯瑟琳·哈里斯（共和党人）证实，该州公布的99.9%的选票中，布什仅仅领先戈尔1200张选票，尚有2000张选票未计算出来。而2600张海外选票只能在10天后才能寄回国内。佛州选举法规定：如两位候选人所得选票的差距等于或小于5%，应当重新计票。小布什领先于戈尔的得票率显然小于5%。佛州共25张选举人票，在此之前，布什已获得选举

人票246张，戈尔已获260张。他们之中的任何一方，如获佛州选民票多数，拿到25张选举人票，都将超过270张选举人票而当选总统。

对于这种差之毫厘的悬殊，戈尔和小布什当然互不相让。双方均下定决心诉诸法律，不惜打一场选举官司，那怕这场官司可能是马拉松式的。

二、犟驴倔象斗法

11月9日，民主党要求佛州重新计票，特别是要在民主党选民最多且计票问题最多的棕榈滩、布劳沃德和迈阿密－戴德等四个县重新进行人工计票。棕榈滩县因使用容易造成混乱和错误的打孔选票使19,120张选票因打了两个孔而成为废票。这种打孔选票很容易让那些老眼昏花的老年人把票投错。据统计，有大约3000名选民本来想投戈尔的票实际上却把票投给了改革党候选人帕特·布坎南（Pat Buchanan）。

11月10日，据媒体报道，佛州正式重新计票显示，小布什仅以327票领先，而尚未邮回国内的海外选票还没有计算在内。

11月11日，小布什向联邦地区法院提出诉讼，要求阻止佛州四个县的人工重新计票。理由是：这四个县是民主党的桥头堡，对其进行人工计票，势必会导致民主党在计票中从事舞弊活动，从而对美国民主政治产生负面影响。而且，佛州有67个县，仅其中四个县重新计票也不符合宪法第14条修正案。由此，两候选人因计票争议而展开的司法大战拉开了帷幕。

11月13日，联邦地区法院裁定：出现在州的选举案件是各州法院的责任范围，联邦地区法院不应受理，驳回了小布什的主诉，小布什首战败北。

11月14日，佛州州务卿哈里斯宣布：据佛州67个县递交

的点票结果，小布什领先戈尔的选票降至300张。因最后期限已到，哈里斯要求停止佛州四个县的人工重新计票。

11月15日，佛州最高法院作出裁决，拒绝州务卿哈里斯提出的阻止人工重新计票的申请。此时，正在进行人工计票的几个县的抽样调查显示，重新计票的结果戈尔的选票都有增加，有望赶上或超过小布什。

11月16日，佛州州务卿哈里斯拒绝接受未完全成的人工计票结果，并准备翌日确认小布什胜出，但被佛州最高法院颁令阻止。

11月18日，在寄回佛州的海外选票中，戈尔获597张，小布什获1057张。小布什在海外选票中仍处于领先地位。

11月19日，戈尔和小布什的律师班子分别向佛州最高法院提交诉讼陈述：戈尔要求将棕榈滩等三县的重新计票结果计入该州总选票中。小布什反对计入，仍要求停止人工重新计票。

11月21日，佛州最高法院作出裁决，允许将重新计票结果计入佛州总票数中，并把重新计票时间延长至26日。对此，戈尔派喜出望外，小布什派愤满不已。公开表示：法院的裁决是“不公正的”和“不能接受的”。

11月24日，官司打到联邦法院。小布什向联邦最高法院提起上诉，认为佛州人工重新计票违反宪法。联邦最高法院决定予以审查。此时，人工重新计票不完全统计结果表明，戈尔所得的选票正在逐步接近小布什。

11月26日，佛州州务卿哈里斯宣布了佛州总统选举的官方计票结果。小布什领先戈尔537票，从而获得了佛州的25张选举人票。但棕榈滩县、戴德县的人工计票结果仍未计算在内。棕榈滩在26日的最后期限到来前半小时递交的人工计票已表明，戈尔领先小布什172票。此后，计票工作仍在进行。小布什以选举“获胜”深感荣幸，并着手组阁。戈尔拒不认输，对这种“不完全”

和“不准确”的计票结果提出质疑，再上法庭，击鼓鸣冤。

12月4日，联邦最高法院否决了佛州最高法院同意将人工重新计票结果包括在该州大选结果中的决定，并把该案发回佛州“作进一步审理”。

12月8日，佛州最高法院裁决：给民主党候选人戈尔加上583票，并下令重新计算佛州任何县未被电脑分辨出的有争议的选票。这一裁决使小布什的优势仅为154票。

12月9日，联邦最高法院以5票对4票作出裁决，下令停止佛州最高法院作出的继续人计票工作的决定。这给戈尔致命一击。

12月12日，联邦最高法院又作裁决，宣布佛州最高法院允许重新计票违背宪法，并把此案退回佛州最高法院重新审理。

12月13日，戈尔发表电视讲话，被迫承认自己在司法战中失败，宣称：“虽然我强烈反对最高法院的立场，但我仍然决定接受这一结果为定局”。他向小布什表示祝贺，并保证，这次祝贺不再收回。一小时后，小布什在得克萨斯州发表电视讲话，宣布自己当选为美国第43任总统。

至此，历时36天的驴、象司法大战终告结束。

12月18日，[①] 美国各州总统选举人团进行投票，选举小布什为美国总统。

在这次司法大战中，民主党耍尽了它的驴脾气，最终还是败在了共和党倔象的脚下。

三、世人嘲笑山姆大叔

多少年来，美国一向榜标自己是民主国家的典范。其它国家

---

① 总统选举人投票日统一规定为大选年12月第二个星期三之后的第一个星期一。2000年为12月18日。

尤其是第三世界实行民主制的国家如果在选举中出现舞弊现象或暴出某些丑闻，这位山姆大叔都要大肆予以嘲笑、指责和鞭笞。而那些被嘲弄的国家，则只能忍辱挨骂，无以还击。

然而，令美国人未曾料到的是，2000年大选不仅出现了史无前例的极端混乱，经历了一场世所罕见的马拉松式司法大战，而且暴露出许多丑闻和怪事。例如，死人投票、[①] 死人当选为国会议员、[②] 黑人投票站被毁、登记选民被拒之门外，参加选举的黑人遭警察盘问；已经使用了奔腾Ⅳ的美国人在有些地区仍然使用30年前老掉牙的投票机，致使许多州、县出现计票混乱，难以查清准确票数等等。所有这些，都不能不使以民主制典范自诩的美国的形象严重受损，使这位傲慢的山姆大叔不得不乖乖地听凭全世界的嘲笑。

自11月8日以后，各国媒体对美国大选的丢人现丑一片嘘声，所有报道无不冷嘲热讽。仅举几个标题即可见一斑："美国大选闹了笑话"、"选举结果成了大悬案"、"布什戈尔颠来倒去"、"美国大选越闹越乱"、"美国使全世界感到迷惑"、"美国让世界看笑话"、"一个无法计算选票的现代民主政体"……。

英国报纸在题为"全世界都在嘲笑美国"的标题下评论说："最刻薄的嘲笑来自那些曾遭到华盛顿批评的民主失败的国家。对许多记者说，这也是美国自充老大、叫别人仿效所遭到的报应"，"任人唯亲、搞裙带关系、让死人当选和选举丑闻频频已不是第三世界的专属品"。刚果《参考报》说，"佛罗里达的混乱鼓舞了非洲的独裁者，如果美国都会发生这样的事，怎么能希望贫穷的非洲大陆一切都做到光明正大？"

---

① 媒体揭露，在过去25年中，仅佐治亚州先后有5412名已经去世的人参加联邦、州和地方选举投票。

② 在这次国会选举中，因飞机失事遇难已经故去的密苏里州州长梅尔·卡汉纳击败他的共和党对手约翰·阿什克罗夫特当选为参议员。

经常受到外国观察家质疑的俄罗斯，美国大选前派选举委员会主席亚历山大·什维尼亚科夫飞往美国取经。美国大选出现的混乱，使他失望而归。回国后他对记者说："美国不应当摆架子，在筹备和举行真正自由和公正的大选的办法上，他们可以从俄罗斯学到一些东西。"

墨西哥是经常受到选举舞弊指责的国家。那里的媒体和早就对美国心怀不满的人们，对美国大选出丑更是冷嘲热讽，幸灾乐祸。据报道，墨西哥的民族英雄、头戴面具的社会斗士"超级巴里奥"，正在领导一场嘲笑美国的群众活动。11 月 17 日他宣布：将创建一个"墨西哥援助美国民主协会"，以帮助美国度过眼下的政治危机。巴里奥说，"随着 21 世纪的到来墨西哥已经迎来了民主，而美国却因为佛罗里达州涉嫌大选舞弊退到了 19 世纪"。16 日，他带领 50 多人在美国驻墨西哥使馆前集会，人们举着"救救美国"的标语牌，声称要为美国的大选舞弊案提供墨西哥专家的帮助。巴里奥说："如果美国使馆发给他签证，他将在 15 分钟内解决美国的大选问题。"

四、几个问题的思考

美国 2000 年大选，堪称热闹非凡，惊心动魄。这场罕见的政治闹剧已经演完。回顾这次大选的全过程以及大选中出现的种种现象，有几个问题值得思考。

思考之一。

这次大选两候选人因计票争执而走上法庭打官司。联邦各级法院都介入了总统选举。法院干预总统选举，这在美国历史上没有先例。那么，法院干预总统选举是否体现了司法公正？答案是否定的。

在这次司法大战的初期阶段，起关键作用的是佛州最高法

院。它在一个月内数次作出有利于民主党候选人戈尔的裁决，从而使佛州人工计票工作得以持续进行，并裁定将重新计票的结果计入该州的总选票中。而佛州最高法院的七名法官中，有6名是民主党人。他们作出的裁决尽管打着“维护人民的投票权”的公正旗号，也难以掩盖其明显的党派倾向。

联邦最高法院对计票争议的干预，实际上起了决定性作用。尽管法官们承认：“出现在州的选票问题属于各州的责任范围，对选举机制提起诉讼属于州法院的管辖范围”，但最高法院还是对选举争议进行了三次直接干预。第一次是12月4日否决了佛州高院同意将重新计票结果包括在大选总结果中的决定，并把该案发回佛州“作进一步审理”；第二次是12月9日下令暂停人工计票；第三次是12月12日宣布佛州高院作出的重新计票决定违反宪法，又将此案发回重新审理。如果说前两次裁决给了戈尔致命一击，那么，第三次裁决则无异于宣判戈尔的“死刑”。因为，第三次裁决距离总统选举人投票日12月18日仅剩6天了，戈尔已经没有时间再进行司法抗争，已经没有起死回生的余地，所以，只好忍痛宣布认输。

联邦最高法院的9名法官中，只有2名是民主党总统克林顿任命的，其他7名，都是前共和党总统老布什、里根、尼克松和福特任命的。最高法院三次有倾向性的裁决，判定了小布什和戈尔的最终命运，很难说不是法官们党派意识在作怪。美国媒体认为，法律绝对公正是不可能的。法官们不是机器，他们是总统任命的，要让他们完全摆脱党派意识根本不可能。法官已经成为守卫白宫的变形金钢，谁能入主白宫，就看他们的变化了。实际上，恰恰是共和党前总统们任命的占绝对多数的联邦最高法院法官这些“变形金刚”，把共和党总统候选人小布什送进了白宫。

思考之二。

2000年大选暴露出许多问题，招致了空前的大混乱。在国

内外一片嘲笑和指责声中，我们也听到了对美国选举人制度的针砭和要求改革的呼吁。

法国媒体指出：美国总统选举迟迟无法宣布结果，明显暴露了美国间接选举的制度存在漏洞，两百多年墨守成规，未能随时代的演变而进步。法国国营电视二台发表评论说：连美国选民都怀疑总统选举制度的可靠性，特别是得票较少的候选人可能击败得票多的对手而当选。

美国《华盛顿邮报》载文指出：必须摒弃这种选举人团制度。实际情况是，选举人并非是象众议员和参议员那样属于特定组织的成员。他们是希望调和大众意识的开国元勋们在一个较不民主的时期创立的一种制度的产物。

面对这次混乱不堪的选举，一些国会议员也萌生了废除选举人制度的动议。几名参议员和众议员说，他们将开始一个设法修正宪法的漫长而又艰巨的进程，改变迄今已实行了 213 年的总统选举方式。伊利诺伊州民主党参议员迪克·德宾提出了一项宪法修正案，他说，选举人团制度是“2000 年前由不信任选民的开国元勋们制订的。那个时代已经过去。我认为，在今年的选举之后，多数人都认为应该简化（这个制度）。”宾夕法尼亚共和党参议员阿伦·斯佩克和伊利诺伊州民主党众议员雷·拉胡德也支持废除选举人制度，实行由直接的选民投票产生总统。

那么，美国人真的会废弃总统选举人制度吗？答案是：很难说。

选举人制度是 1787 年宪法明文规定的，是制宪会议代表们经过反复讨论才写进宪法的。当时，制宪会议代表们之所以采用由总统选举人间接选举总统而不采用选民直接投票选举总统，主要出于两点考虑：一是贯彻分权制衡原则和尊重州权。宪法规定国会众议员人数是按各州人口比例分配的，参议员则是不分大州小州均选派两名。总统选举人的数额与各州在参众两院的议员人

数相同，从而既照顾了各州人口比例的不均衡，又兼顾了大州和小州发言权的平衡。二是绝大多数代表不相任民众的多数。他们认为，实行普选将会导致“大众暴政”，很难避免民众直接选举的盲目性和非理性。在国家决策上，难以避免因受到公众情绪的强烈影响，从而作出违反国家长远利益的决策，主张发挥精英阶层的经验、理性和智慧。正如托马斯·E. 帕特森所指出的：“1787 年制宪会议的代表们坚决反对普选。他们担心普选将会使官职太集中、太强大，将会逐渐破坏联邦制和分权制原则。于是，制订者们就设计出了一种新颖的制度，叫做选举人团。”①

这种选举人团间接选举总统的制度是美国代议民主制的一种体现，虽然它较之普选制不够民主，但它迄今已实行了 200 多年，没有出过太大的偏差，从来没有人提出过宪法修正案试图予以废除。这说明，这种制度有它的合理性和可行性，说明长期以来它得到美国选民、政界人士和两大政党及其他政党的认同，也基本符合美国人维护联邦制和分权制衡制原则的民主理念。

2000 年大选出现的危机，有可能成为美国人要求改革选举人制度的契机，但是，即使有些美国人提出修宪建议，要真正达到废除选举人制度的目的也决非易事。因为，宪法修正案的提出程序复杂、批准时限过长。宪法规定：宪法修正案的提出必须得到参众两院三分之二以上议员的支持，还必须得到四分之三以上州议会的批准方能生效，而且批准时限长达七年。从修正案提出到获得批准，将是一个漫长而又艰巨的过程。可见，要想改变选举人制度，是很难很难的。2000 年大选出现的问题，未必会促使绝大多数参众两院议员和州议员下此决心。

再说，2000 年大选因选票设计误导选民和投票机落后计票不准确而引起的混乱，并不是总统选举制度本身造成的，而是个

---

① Thomas E. Patterson, The American Democracy' New York, 1994, P. 506.

别州具体操作过程中出现的个别环节的失误，而且是在两候选人得票率罕见的接近的情况下才出现的。以前在两候选人得票率悬殊的情况下，很可能出现过类似的甚至更严重的问题，只是由于不影响选举结果秘不外宣而掩盖过去罢了。大选个别环节中的失误是可以改进的，不足以促使美国人修改总统选举制度本身。

思考之三。

这次大选两候选人得票率惊人的接近，为计票问题而进行的司法战打得不可开交，最终又以联邦最高法院一纸有明显倾向性的裁决迫使戈尔虽不服气但不得不认输。所有这些，对双方候选人及其支持者造成的感情伤害是十分严重的。这次大选会对美国未来政局产生影响吗？答案应该是肯定的。

还在两候选人的司法斗争战犹酣的时候，美国《时代周刊》就评论说："唯一可以肯定的是，我们的下任总统将诞生于误差。"有的评论家指出："无论形势如何演变，白宫总要易人，总有笑到最后的人，但是无论谁笑到最后，那种笑都是一种苦笑。因为无论谁赢，赢得都不光彩。""如果戈尔当选，共和党将称之为'手工总统'……布什当选，将落下'投机总统'的名声。"这些预测应当说都应而验之了。

两位候选人的司法大战，最后由于联邦最高法院的干预，把小布什送进了白宫。然而，终究这是一次没有准确计票结果的结果。由于计票混乱，重新计票又半途而废，小布什究竟领先戈尔多少票，谁也不得而知。谁是真正的获胜者，成了一个永远解不开的历史迷团。在每个美国人的脑子里，留下了一个永远擦不掉的问号。[①] 显然，小布什是一个"误差"总统，是一个在合法

① 12月末，在选举过程中一直在"监视"一连串混乱事件的美国媒体决心查清谁是真正的胜利者，要求根据佛州公文法的规定，重新统计该州有疑问的6万张选票。媒体能解开这个迷吗？未必。

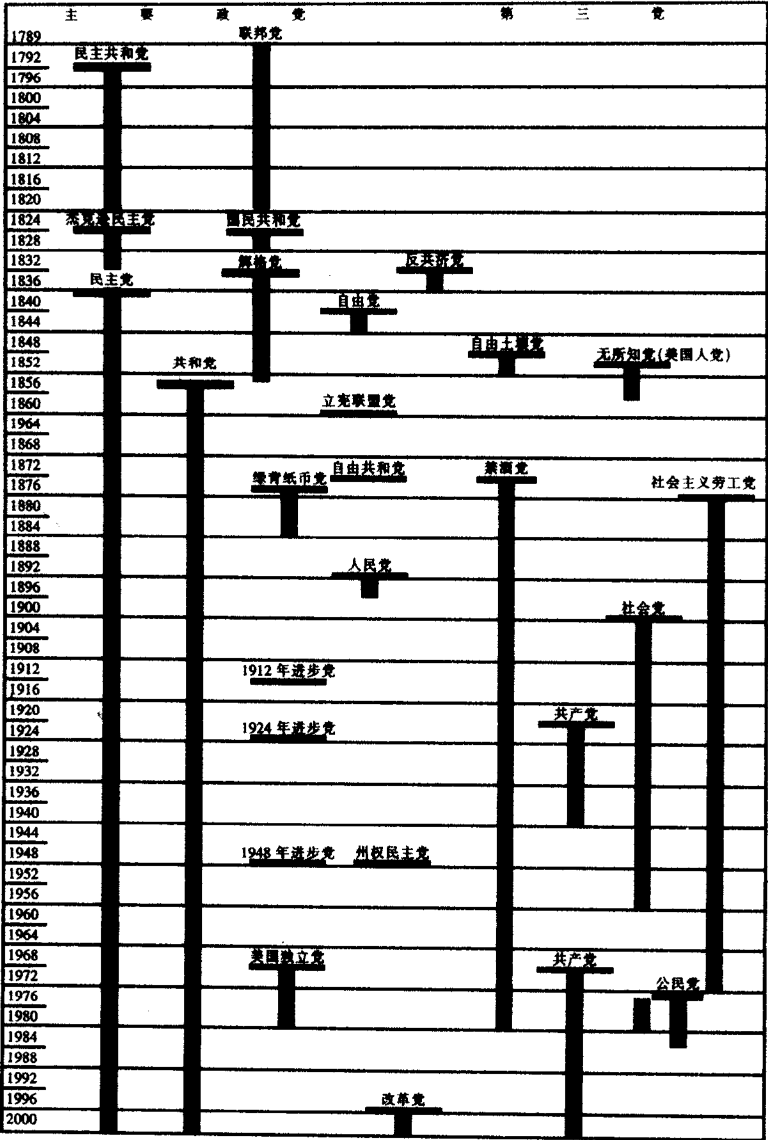
性上永远受人们质疑的总统。尽管他笑到了最后，但那种笑也只能是一种苦笑。正因为如此，布什在赢得大选后发表的电视讲话中，一再强调他上任后的当务之急，是“尽最大努力医治这场激烈的争夺战留下的创伤。”共和党获胜后，并没有举行伤害民主党感情的大规模庆祝活动。2001 年 1 月 20 日小布什的就职典礼，也将采取低调处理，不想过于张扬。

评论家指出，这次大选不仅造成了两党不易抚平的感情创伤，而且，它所显示的美国的分裂也是当选总统不可小视的。

大选造成的美国的分裂，一方面可以从泾渭分明的投票版图上看出。在地域上，戈尔在美国东西两岸以及大湖地区各州获胜，代表的是自由派，是开放的海洋式文化，是宽容的价值观。而布什则在内陆地区获胜，代表的是保守派，是封闭的内陆式文化，是传统的价值观。过去那种富人支持共和党、穷人支持民主党的传统概念正在发生变化。另一方面，美国的分裂还反映在国会选举结果上。这次国会选举，显示出两党实力对比旗鼓相当。众议院共和党（217 席）仅仅比民主党（208 席）多出 9 席，参议院两党各 50 席，这在美国历史上绝无仅有。共和党赢得了总统职位，但却失去了它在国会的微弱优势。小布什当选的合法性打上了一个抹不掉的的问号，国会中这种平分秋色的力量对比，铸就了他在走进白宫时在人们的心目中是个弱势总统。在未来施政中，布什总统的日子不会好过。尤其在国内立法中，要想在意见分歧的国会中通过他所创意的各种法案，必须小心谨慎，尽量采取中间路线，以争取民主党议员的支持。也许正是这个原因，小布什在当选后发表的讲话中，不得不重申并着力强调：“富有同情心的保守主义”“将是本政府的基础。”

这次大选的政治影响必将逐步显现出来，新总统布什究竟走什么道路，我们等着瞧吧。

附录一：　　　　美国政党历史沿革一览表



资料来源：据 James Mac Gregor Burns and J. W. Peltason and Thomas E. Cronin, Goverment By The People, Englwood Cliffs, New Jersey, 1985, P. 221. 本书作者稍有改动。

附录二：

参考书目

（以本书引用先后为序）

一、中 文

1. 唐晓、王为、王春英：《当代西方国家政治制度》，世界知识出版社，1996年版。
2. 小阿瑟·施莱辛格：《美国民主党史》，上海人民出版社，1977年版。
3. 小阿瑟·施莱辛格：《美国共和党史》，上海人民出版社，1977年版。
4. 黄绍湘：《美国通史简编》，人民出版社，1979年版。
5. 杨生茂、陆镜生：《美国史新编》，中国人民大学出版社，1990年版。
6. 陈其人、王邦佐、谭君久：《美国两党制剖析》，商务印书馆，1984年版。
7. 曹绍濂：《美国政治制度史》，甘肃人民出版社，1982年版。
8. 李道揆：《美国政府和美国政治》，中国社会科学出版社，1990年版。

9. 哈罗德·戈斯内尔等：《美国政党和选举》，上海译文出版社，1980 年版。
10. 托马斯·戴伊和哈蒙·齐格勒：《民主的嘲讽》，世界知识出版社，1991 年版。
11. 维尔·《美国政治》，商务印书馆，1988 年版。
12. 戈登·伍德：《美国革命激进主义》，北京大学出版社，1997 年版。
13.《列宁全集》，第 18 卷。
14. F. J. 古德曼：《政治和行政》，华夏出版社，1987 年版。
15. 曹绍濂：《论美国民主》，武汉大学出版社，1989 年版。
16. 杨百揆、杨明：《美国总统及其选举》，中国社会科学出版社，1985 年版。
17. 戴维·沃伦钦斯基和欧文·华莱氏编：《美国总统外传——美国历任总统简介》，商务印书馆，1983 年版，第 16 页。
18. 理查德·霍夫斯达特：《改革时代——美国的新崛起》，河北人民出版社，1989 年版。
19.《联邦 人文集》，商务印书馆，1982 年版。
20. J·布卢姆等：《美国和历程》，上下册，商务印书馆，1988 年版。
21.《华盛顿选集》，商务印书馆，1983 年版。
22. 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，上卷，天津人民出版社，1980 年版。
23. 福克讷：《美国经济史》，上卷，商务印书馆，1965 年版。
24. 谢沃斯季扬诺夫：《美国近代史纲》，上册，三联书店，1977 年版。

25. 华盛顿·欧文：《华盛顿传》，新华出版社，1984 年版。
26. 埃德温·埃默里和迈克尔·埃默里：《美国新闻史》，新华出版社，1982 年版。
27. 吉尔贝·希纳尔：《杰斐逊评传》，中国社会科学出版社，1987 年版。
28. 陈隆栋、傅显明编著：《外国新闻事业史简编》，中国人民大学出版社，1988 年版。
29. 梅里亚姆：《美国政治学说史》，商务印书馆，1988 年版。
30. 托克维尔：《论美国民主》，商务印书馆，1988 年版。
31. 黄绍湘：《美国史纲：1492－1823》，重庆出版社，1987 年版。
32. 李昌道：《美国宪法史稿》，法律出版社，1986 年版。
33. 文森特·希恩：《杰斐逊传》，美国驻华大使馆新闻文化处，1985 年香港中文版。
34. S. F. 比米斯：《美国外交史》，第一、二分册，商务印书馆，1985 年版。
35. 查尔斯·比尔德、玛丽·比尔德：《美国文明的兴起》第一卷，商务印书馆，1991 年。
36. 赤伯特·M. 摩里斯：《为美国自由而斗争》，三联书店，1957 年版。
37. 黄枝连：《美国二〇三年》，上卷，香港中流出版社，1980 年版。
38.《马克思恩格斯全集》，第 15 卷。
39. 约翰·霍普·富兰克林：《美国黑人史》，商务印书馆，1988 年版。
40. 刘祚昌：《美国内战史》，人民出版社，1978 年版。
41. 约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨：《从华盛顿到里根

——美国历任总统与新闻出版界》，吉林人民出版社，1989年版。

42. 万松玉等编：《美国历任总统传》，河南大学出版社，1989年版。

43. 大卫·C. 惠特尼：《美国总统列传》，天津人民出版社，1986年版。

44.《林肯选集》，商务印书馆，1983年版。

45. 杨生茂主编：《美国南北战争资料选辑》，上海人民出版社，1978年版。

46. 威廉·福斯特：《美国历史中的黑人》，三联书店，1960年版。

47. 卡尔·桑德堡：《林肯传》，三联书店，1978年版。

48.《马克思恩格斯全集》，第30卷。

49. 丁则民主编：《美国内战和镀金时代，1861－19世纪末》，人民出版社，1990年版。

50. W. 威尔逊：《国会政体—美国政治研究》，商务印书馆，1989年版。

51.《马克思恩格斯全集》，第16集。

52.《马克思恩格斯选集》，第四卷。

53. 张友伦、陆镜生：《美国工人运动史》，天津人民出版社，1993年版。

54. 黄安年：《美国社会经济史论》，山西教育出版社，1993年版。

55. 塞缪尔·E. 莫里森等：《美利坚合众国的成长》，下卷，天津人民出版社，1991年版。

56. 李剑鸣：《大转折的年代——美国进步主义研究》，天津教育出版社，1992年版。

57. H. S. 卡马杰：《美国精神》，光明日报出版社，1988

年版。
58. 阿瑟·林克等：《一九〇〇年以来的美国史》，上中下册，中国社会科学出版社，1983 年版。
59. 查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》，商务印书馆，1984 年版。
60. 霍夫斯达特：《进步运动，1900－1915》，《美国史译丛》，中国美国史研究会出版，1985 年第 1 期（总第 7 期）。
61.《列宁全集》，第 18 集。
62. 威廉·曼彻斯特：《光荣与梦想》，第一、四册，商务印书馆，1978 年版。
63. 詹姆斯·戴维·巴伯：《总统的性格》，四川人民出版社，1992 年版。
64. 拉尔夫·德·贝茨：《美国史：1933－1973》，人民出版社，1984 年版。
65. 德怀特·L. 杜蒙德：《现代美国》，商务印书馆，1984 年版。
66. 刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版社，1987 年版。
67.《美国总统就职演说集》，中央编译出版社，1995 年版。
68. 詹姆斯·M. 伯恩斯：《罗斯福：狮子与狐狸》，商务印书馆，1987 年版。
69.《斯大林选集》，下卷，人民出版社，1979 年版。
70. 邓蜀生："罗斯福'新政'述评"，《美国史论文集》，人民出版社，1980 年版。
71. 威廉·爱·洛克滕堡：《罗斯福与新政》，商务印书馆，1993 年版。
72. 刘绪贻主编：《富兰克林·D. 罗斯福时代：1929－

1945》，人民出版社，1994年版。
73. 安德烈·莫鲁瓦：《美国史，从威尔逊到肯尼迪》，上海人民出版社，1977年版。
74. 内森·米勒：《罗斯福正传》，新华出版社，1985年版。
75. 刘绪贻主编：《当代美国总统与社会》，湖北人民出版，1987年版。
76. 安·罗彻斯特：《美国人民党运动》，三联书店，1957年版。
77. 陈宝森、侯玲：《美国总统与经济智囊》，世界知识出版社，1996年版。
78.《杜鲁门回忆录》，第一、二卷，三联书店，1974年版。
79. 赫伯特·斯坦：《总统经济学》，中国计划出版社，1989年
80. 戴维·麦卡洛：《杜鲁门传》，下，世界知识出版社，1997年版。
81. 加尔文·D. 林顿：《美国两百年大事记》，上海译文出版社，1984年版。
82. 杨生茂主编：《美国对外政策史》，人民出版社，1991年版。
83. 刘绪贻主编：《战后美国史》，人民出版社，1989年。
84. 威廉·洛伊希滕堡：《总统身后——从杜鲁门到里根》，四川人民出版，1992年版。
85. 西奥多·索伦森：《肯尼迪》，上海译文出版，1980年版。
86.《约翰逊回忆录》，上海译文出版，1973年版。
87. 弗雷德里克·西格尔：《多难的旅程——四十年代至八十年代初美国政治生活史》，商务印书馆，1990年版。
88. 柯克帕特里克·塞尔：《权势转移：南部边缘地带的兴起及其对东部统治集团的挑战》，商务印书馆，1976年版。

89.《尼克松回忆录》，上中下册，商务印书馆，1979年版。
90. 莱斯利·惠勒：《吉米·卡特》，北京人民出版社，1978年版。
91. 吉米·卡特：《忠于信仰——一位美国总统的回忆录》，新华出版社，1985年版。
92. 杨孜编译：《美国政治计统计手册》，时事出版社，1992年版。
93. 约翰·H. 戴维斯：《肯尼迪家族》，上海人民出版社，1987年版。
94.（日）教育社编著：《里根政权》，新华出版社，1987年版。
95. 赫德里克·史密斯、亚当·克莱默等：《里根和里根总统》，1982年版。
96. 卢·坎农：《从演员到总统：罗纳多·里根》，中国社会科学出版社，1986年版。
97. R. G. 哈切森：《白宫中的上帝》，中国社会科学出版社，1992年版。
98.《里根回忆录》，中国工人出版社，1991年版。
99. 黄安年：《二十世纪美国史》，河北人民出版社，1989年版。
100. 吉姆·穆尔、里克·伊德：《克林顿——只争朝夕的年轻人》，东方出版社，1992年版。
101. 查尔斯·艾伦和乔纳森·波蒂斯：《克林顿传》，新华出版社，1992年版。
102. 迪克·莫里斯：《克林顿背后》，上海人民出版社，1997年版。
103. 比尔·克林顿：《希望与历史之间——迎接21世纪对美国的挑战》，海南出版社，1997年版。

二、英　文

1. Giovanni Sartori, Mass Politics: Studing in Political Sociology, New York, 1970.
2. James Mac Gregor Burns and J. W. Peltason and Thomas E. Cronin, Goverment By The People, Englwood Cliffs, New Jersey, 1985.
3. Frank Sorauf, Party Politics in America, Boston, Toronto, 1984.
4. Kenneth Prewitt and Sidney Verba, An Introduction to American Government, New York. 1983.
5. Paul E. Johnson, John H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom, Jr. and David W. Rohde, American Goverment: People, Institution and Politics, Boston, 1990.
6. Samuel J. Eldersveld, Political Parties in American Society, New York, 1982.
7. Arthur M. Schlesinger Jr. History of U. S. Political Parties, New York, 1973.
8. Robert J. Huckshorn, Political Parties in America, Monterry, California, 1984.
9. Robert L. Lineberry, George C. Edward Ⅲ and Martin P. Wattenberg, Government in America: People, Politics and Policy, New York, 1991.
10. Barbara A. Bardes, Mack C. Shelley Ⅱ, Staffen W. Schmidt, American Government and Politics Today: The Essentials, Saint Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1992.

11. William B. Hesselting, Third-Party Movement in The United States, Princton, New Jersey, Toronto, New York, London, 1962.

12. Everett C. Ladd, Jr. American Political Parties: Social Change and Political Response, New York, London 1970.

13. Thomas E. Patterson, The American Democracy, New York, 1994.

14. William Goodman, The Party System in America, Englewood Cliffs, N. J., 1980.

15. Benjamin Parke De Witt, Progressive Movement, Seattle and London, 1968.

16. Nelson W. Palsby and Aaron Wildavsky, Presidential Elections: Strategies of American Electional Politics, New York, 1980.

17. Frank B. Feigert and M. Margaret Conway, Parties and Politics in America, Boston, London, Toronto, 1976.

18. Charles A. Beard, The American Party Battle, New York, 1929.

19. Stephen E. Frantzich, Political Partes in the Tecknological Age, New York & London, 1989.

20. Paul Goodman, ed. The Federalists Vs. The Jeffersonican Republicans, Huntington, New York, 1977.

21. Philip S Foner, ed., Thomas Jefferson, Selections From His Writings, New York, 1943.

22. William Nisbet Chambers, The Democrats, 1789 – 1964, New York, 1964.

23. Judson L. James, American Political Parties in Transition, New York, 1974.

24. Richard Hofstadter, The Idea of a Party system: The Rise of Legitimate Opposition in the Uncted States, 1780 - 1840. Berkeley, Los Angeles and London, 1969.

25. Jack P. Greene, ed., Encyclopedia of American Political History, New York, 1984.

26. Vernon L. Parrington, Main Currents in American Though, Vol. one, 1620 - 1800, The Colonial Mind, New York, 1954.

27. Howard Zinn, A People's History of the United States, Longman, 1980.

28. Harold S. Sharp, Foodnots To American History: A. Bibiliographic Source Bood, Metuchen, N. J., 1977.

29. Henry S. Commager, ed., Documents of American History, New York, 1943.

30. David Brion Davis, "American Equality and Foreign Revolutions", The Journal of American History, Vol. 76, No, Dec. 1989.

31. Dumas Molone, Thomas Jefferson as Political Leader, Berkeley and Los Angeles, 1963.

32. Thomas A. Bailey, A Diplomatic History of the American People, New York, 1980.

33. Fred A. Shannon; America's Economic Grewth, New York, 1940.

34. Richard B. Morris, ed., Encyclopedia of American History, New York, 1982.

35. William O. Lynch, Fifty Years of Party Warfare (1789 - 1937), Gloucester, Mass, 1967.

36. Keith I. Polakoff, Political Parties in American History,

New York, 1981.

37. Francis N. Slites, John Marshall: Defender of the Constitution, Boston, Toronto, 1981.

38. David K. Bruce, Sixteen American President, Indianapolis, New York, 1962.

39. Jonathan Hughs, American Econemic History, Dallas, Texas and Okland, New Jersey and palo Alto, California and Tuker, Georgia and London, England, 1983.

40. Richard N. Current, Daniel Webster and the Rise of National Conservatism, Boston, Toronto, 1954.

41. Claude G. Bower, The Party Battles of the Jackson Period, Boston, New York, 1992.

42. Auther M. Schlesinger, Jr., The Age of Jachson, Boston, 1946.

43. Richard Hofstadter, The American, Political Tradition And The Men Who Mad It, New York, 1948.

44. David C. Hhitney, American President: Biographies of the Chief Executives From Washington Through Bush, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, 1990.

45. M. Ostrogorski, Democracy and the Party System in United States, New York, 1910.

46. U. S. Bureau of the Census, Historical Stitistics of the United States: Colonial Times to 1970, Washing D. C., 1975.

47. Clynden G. Van Deusen, The Life of Henry Clay, Boston, Toronto, 1937.

48. Harold R. Bruce, American Parties and Politics: History and Role of Political Parties in The United States, New

York, 1932.

49. Robert A. Rutlan, The Democrats: From Jefferson to Carter, Baton Rouge and London, 1979.

50. Jesse Macy, Political Parties in the United States, 1846 - 1861, New York, 1900.

51. Philip Van Doron Stern, The Life and Writings of Abraham Lincoln, New York, 1940.

52. Merwin Roe, ed., Speeches and Letters of Abraham Lincoln, 1832 - 1865, London, Toronto, 1907.

53. Harold U. Faulkner, American Political and Social History, New York, 1952.

54. James S. Allen, Reconstruction, The Battle for Democracy, 1865 - 1976, New York, 1937.

55. E. Merton Coulter, The South During Reconstruction, 1865 - 1877, Louisana University Press, 1947.

56. H. Wayne Morgan, From Hayes to Mckinley: National Party Politics, 1877 - 1896, New York, 1969.

57. John A. Krout, New Outline-History of the United States, Since 1865, New York, 1949.

58. Xandra Kayden and Eddie Mahe, Jr., The Party Goes On: The Persistence of the Two-Party System in the United States, New York, 1985.

59. Arthur and Lila Weinberg, ed., The Muckrakers: The Era in Journalim That Moved America to Reform-The Most Significant Magazine Articles of 1902 - 1912. New York, 1961.

60. Otis Pease selected and edited with introduction and notes, The Progressive Years: The Spirit and Achievement of

American Reform, New York, 1962.

61. Gabriel Kolko, The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900 – 1906, New York, 1963.

62. John Whiteclay Chambers Ⅱ, The Tyranny of Change: American in Progressive Era, 1900 – 1917, New York, 1980.

63. George F. Mowry, The Era of Theodore Roosevelt, New York, 1958.

64. Mark Sulliven, Our Times: The United States, 1900 – 1925, Ⅱ, America Finding Herself, New York, 1927.

65. Edward W. Brooke, The Challenge of Change: Crisis in Our Two-Party System, Boston, Toronto, 1966.

66. Frederic Austin Ogg, National Progress, 1907 – 1917, New York, 1918.

67. Arthur S. Link, Woodrew Wilson and Progressive Era, 1910 – 1917, New York, 1954.

68. James Albert Woodburn, Political Parties and Party Problems in The United States, New York and London, 1914.

69. Charles Edward Merriam and Harold Foote Gosnell, The American Party System: An Introducition to the Study of Political Parties in the Unted States, New York, 1940.

70. Richard L. McCormick, The Party Period and Public Policy: American Polities From the Age of Jackson to the Progressive Era, New York, Oxford, 1986.

71. Alan R. Gitelson, M. Margaret Conway and Frank B. Feigert, American Political Parties: Stability and Change, Boston, 1984.

72. Austin Banney, Curing the Mischiefs—Party Reform in America, Berkley, 1975.
73. Walter La Feber and Richard Polenberg, The American Century: A History of the United States, Since the 1890s, Second Edition, New York, Toronto 1979.
74. Arthur N. Holcombe, The Political Parties of To-Day: A Study in Republican and Democratic Politics, New York and London, 1924.
75. Daniel Snowman, America Since 1920, London, 1978.
76. James L. Sundquist, Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States, Washington D. C., 1973.
77. Charles Sellers and Henry May and Reil P. Mcmillen, A Synopsis of American History, Vol. Ⅱ, Since the Civil War, Fifth Edition, Boston, Dallas, Hopewill, London, 1981.
78. Rolph Volney Harlow, The United States: From Wilderness to World Power, New York, 1953.
79. Hugh L. Leblanc, American Political Parties, New York, 1982.
80. Barton J. Benstein and Allen J. Malusow, ed., The Truman Administration: A Documentary History, New York, 1966.
81. Dewey W. Grantham, Recent America: The United States Since 1945, Arlington Heights, Illinois, 1987.
82. Eric F. Goldman, The Crucial Decade, New York, 1956.
83. Alfred Steinberg, The Man From Missouri: The Life and Times of Harry S. Truman, New York, 1962.

84. Wlilliam Goodman, The Two-Party System in the United States. Princeton, New Jersey, New York, Toronto, London, 1964.

85. David H. Everson, American Political Parties, New York, London, 1980.

86. William J. Crotty and Donald M. Freeman and Douglas S. Gatlin, Political Parties and Political Behavior, Boston, 1971.

87. Hesrick Smith & Adam Clymer & Leonard Silk & Robert Lindsey & Richard Burt, Reagan the Man, the President, Oxford, New York, Toronto, Sydney, Paris, Frankfurt, 1980.

88. Peter W. Schramm and Bradford P. Wilson, Polilical Parties and Constititional Politics, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1993.

89. The World Almanac and Book of Facts, 1993, (New York, 1992).

90. Congressional Quarterly—Weekly Report, Jun. 17, 1995. vol. 53, No. 24.

91. The World Almanac and Book of Facts, 1997, (New Jesey, 1996).

92. The World Almanac and Book of Facts, 1995, (New Jesey, 1994).

93. The world Almanac and Book of Facts, 1998, (New Jesey, 1997).

94. The World Almanac and Book of Facts, 1999, (New Jesey, 1998).

责任编辑／路殿维　韩新保

封面设计／张贵新



ISBN 7-5434-4267-1

9 787543 442672 >

ISBN 7-5434-4267-1／G·3089

定价：38.00元